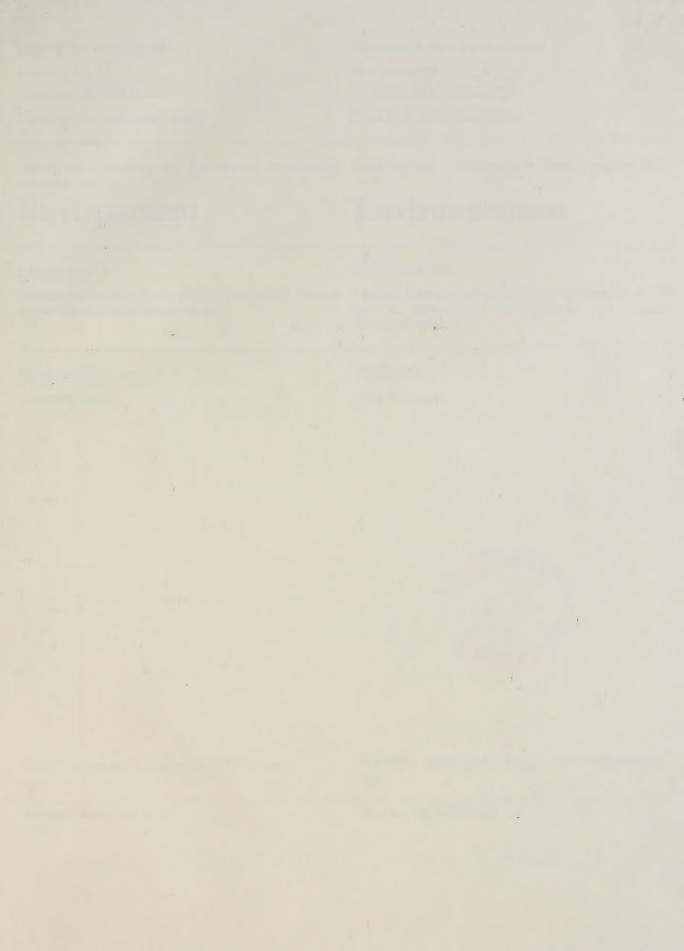
Digitized by the Internet Archive in 2023 with funding from University of Toronto







HOUSE OF COMMONS

Issue No. 13

Thursday, October 24, 1991

Chairperson: David MacDonald

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 13

Le mercredi 24 octobre 1991

Président: David MacDonald

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'

Government Publications

Environment

Environnement

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), "Study of the division of powers on environmental issues"

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, «Étude sur la répartition des pouvoirs en matière d'environnement»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991

Printed on recycled paper

24225 - 1

Imprimé sur papier recyclé.

STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT

Chairperson: David MacDonald

Vice-Chairpersons:
Yvon Côté
Paul Martin

Members

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT

Président: David MacDonald

Vice-présidents:

Yvon Côté Paul Martin

Membres

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 24, 1991 (14)

[Text]

The Standing Committee on Environment met at 9:15 o'clock a.m. this day in Room 371, West Block, the Chairperson, David MacDonald, presiding.

Members of the Committee present: Lee Clark, Yvon Côté, Jim Fulton, David MacDonald, Paul Martin and Brian O'Kurley.

Acting Members present: Dennis Mills for Marlene Catterall.

Other Member: Ken Hughes.

In attendance: From the Library of Parliament: Kristen Douglas, Research Officer. From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Ian Jackson, Consultant.

Witnesses: From the Assembly of First Nations: Chief Bill Wilson, Political Secretary. From The West Coast Environmental Law Association: William J. Andrews, Executive Director.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its study on the division of powers on environmental issues.

Bill Wilson made an opening statement and answered questions.

It was agreed,—That the document entitled Assembly of First Nations Submission to the House of Commons Standing Committee on Environment be printed as an annex to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (See Appendix "ENVO-8").

At 10:58 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:15 o'clock a.m., the sitting resumed.

William J. Andrews made an opening statement and answered questions.

It was agreed,—That the document entitled West Coast Environmental Law be printed as an annex to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (See Appendix "ENVO-9").

At 12:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Normand Radford

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 24 OCTOBRE 1991 (14)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement se réunit à 9 h 15, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de David MacDonald (président).

Membres du Comité présents: Lee Clark, Yvon Côté, Jim Fulton, David MacDonald, Paul Martin et Brian O'Kurley.

Membre suppléant présent: Dennis Mills remplace Marlene Catterall.

Autre député présent: Ken Hughes.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Kristen Douglas, attaché de recherche. Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Ian Jackson, consultant.

Témoins: De l'Assemblée de Premières nations: Chef Bill Wilson, secrétaire politique. De la West Coast Environmental Law Association: William J. Andrews, directeur exécutif.

Conformément au paragraphe 108(2), le Comité poursuit l'examen de la répartition des pouvoirs dans le domaine de l'environnement.

Bill Wilson fait un exposé et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le document intitulé Mémoire de l'Assemblée des Premières nations au Comité permanent de l'environnement de la Chambre des communes, figure en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui (voir Appendice «ENVO-8»).

À 10 h 58, la séance est suspendue.

À 11 h 15, la séance reprend.

William J. Andrews fait un exposé et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le document intitulé West Coast Environmental Law figure en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui (voir Appendice «ENVO-9»).

À 12 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Normand Radford

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus] Thursday, October 24, 1991

The Chairman: Order, please.

Our witness this morning is from the Assembly of First Nations, representing the national organization of status aboriginal people from coast to coast. We are delighted to have Mr. Bill Wilson, the Political Secretary, appearing on behalf of the AFN.

I understand you plan to make an opening statement touching on the highlights of the document, Mr. Wilson. In the usual fashion we will then throw it open to questions around the table for members to have a dialogue of the issues you present.

Mr. Bill Wilson (Political Secretary, Assembly of First Nations): Thank you very much, Mr. Chairman.

I would first of all like to apologize for the fact that Chief Ovide Mercredi is not here today. He is on a plane to British Columbia now, the lucky son of a gun. He has obviously been extremely busy. It is certainly not a shun of the committee or in any manner intended as a slight. He certainly would have wanted to be here but we have, as you politicans have, crises all over the country and bushfires that have to be tended to on a regular basis.

I want to begin by simply reading a couple of highlights. You will be getting the entire document. As I understand it, Mr. Chairman, the question we are to address is how we can best meet our responsibilities in regard to the environment and what options are available in terms of constitutional powers and responsibilities in order to effectively meet the ever-increasing need to protect our environment.

Not as a constitutional lawyer but as one who knows a little bit about the law, I recognize there is no clear-cut federal or provincial jurisdiction in regard to the environment, and there certainly should not be. The environment is something we will all suffer from if we don't look after it and something we all have a responsibility to protect.

I want to read a quote from Chief Seattle. He said in 1853 that:

Whatever befalls the earth befalls the sons of the earth. Man did not weave the web of life; he is merely a strand in it. Whatever he does to the web, he does to himself.

I think we must face the reality that we have weaved a rather complex web that hopefully we can clean up. Our major concern as aboriginal people is not that we were perhaps the first to discover it in the world, but we were probably the first to discover in this country that our relationship to the land is one that guarantees our future. We don't so much view the land in the manner of something to be exploited or subdivided or used in a manner, unless we can be absolutely sure it can be protected for future generations.

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique] Le jeudi 24 octobre 1991

• 0911

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît.

Ce matin nous recevons un délégué de l'Assemblée des premières nations qui représente les Autochtones conventionnés de tout le pays. Nous avons le plaisir d'avoir avec nous M. Bill Wilson, secrétaire politique, qui comparaît pour l'APN.

Monsieur Wilson, vous avez, je crois, l'intention de faire une déclaration d'ouverture et de relever les points principaux de ce document. Comme d'habitude, nous passerons ensuite aux questions et à une discussion des sujets que vous aurez abordés.

M. Bill Wilson (secrétaire politique, Assemblée des premières nations): Merci beaucoup, monsieur le président.

Pour commencer je tiens à vous demander d'excuser le chef Ovide Mercredi qui n'a pas pu venir aujourd'hui. En ce moment même, il est en route vers la Colombie-Britannique, chanceux. Comme vous pouvez le penser, il est extrêmement occupé, et son absence ne saurait être considérée comme une marque de mépris pour le comité. Il aurait bien voulu assister à cette séance, mais tout comme vous qui êtes en politique, il doit sans cesse faire face à des crises, petites et grandes, qui surgissent un peu partout.

Je vais commencer par vous lire une série de points saillants, mais vous aurez l'ensemble du document. Monsieur le président, nous sommes ici pour trouver le meilleur moyen d'assumer nos responsabilités en ce qui concerne l'environnement, pour nous interroger sur les options qui existent sur le plan constitutionnel, sur les responsabilités qui permettront de protéger un environnement qui a de plus en plus besoin de protection.

Je ne suis pas un avocat constitutionnel, mais je connais un peu la loi et je sais que l'environnement ne relève pas clairement du fédéral ou des provinces et que c'est un domaine où l'exclusivité n'est certainement pas souhaitable. Si nous ne protégeons pas notre environnement, nous nous exposons tous à souffrir, c'est donc une responsabilité commune à tous.

Je veux vous citer une déclaration du Chef Seattle qui remonte à 1853:

Le sort de la terre est également le sort des fils de la terre. Ce n'est pas l'homme qui a tissé la toile de la vie, l'homme n'est qu'un fil dans cette toile. Comme il traite la toile, il se traite lui-même.

Nous devons nous rendre à cette évidence que nous avons tissé une toile passablement complexe et essayer d'y remettre un peu d'ordre. Les Autochtones n'ont peut-être pas été les premiers habitants du monde à s'en apercevoir, mais dans ce pays, ils ont sans doute été les premiers à savoir que les liens que nous entretenons avec la terre sont la garantie de notre avenir. Pour nous, la terre n'est pas une chose que l'on peut exploiter, diviser ou utiliser n'importe comment. Avant de faire quoi que ce soit, il faut d'abord s'assurer qu'elle sera protégée pour les générations futures.

I am sure you heard from many aboriginal people that the land really is here only for our use during this generation. It is something that must be guaranteed and protected as a perpetual trust for future generations. We have this responsibility to make absolutely sure our children who will inherit the earth will not inherit a cesspool, which we seem to be on our way to providing.

• 0915

The Assembly of First Nations, representing 633 Indian bands across the country, at least half a million people, has constantly been putting forward the issues of aboriginal title and the sanctity of treaties. That is our major concern. But we know our discussions with regard to the Constitution, with regard to aboriginal title and with regard to treaties could very well be meaningless if there was not the land upon which to exercise the expression of that title and those treaties.

Every part of the country is covered either by aboriginal title claims or treaty claims. It very often is difficult for us to think about how these things relate, especially given the fact—as you know, Mr. Chairman, and as I am sure the MPs at the table know—that for the most part we are in a situation of poverty, having been alienated from the land and its natural resources.

We do not exercise a great deal of control over a great part of the land; nevertheless, if the land is not protected in the manner that we see as being for our future, we will have to suffer in the future, as will you. Despite the political differences around the table in terms of parties and race between ourselves and the other people in Canada, the reality is that this is something we absolutely share in common.

There is no question about the fact that the Indian people were the first environmentalists. Greenpeace or others did not invent the environmental movement. The environmental movement had been going on for 25,000 years before Columbus stumbled ashore and people started to populate our lands. We knew you had to be respectful of it.

I will give you a brief example. I don't want to wax philosophical about our superior mythology, but in my tribe, even today—and I come from a family of fishermen—we seine them now. We seem to be getting a little carried away. We used to just build our villages by the rivers, and they would come back to us every year. That seemed to be a rather harmonious life. Now we have to purchase \$3 million seine boats and go out on the high seas to net the salmon.

At any rate, when the first salmon comes into our rivers, we realize we have a responsibility to make absolutely sure that he or she is not treated as something to be exploited, as something just to be eaten. Even now, once it is finished, the

[Traduction]

Vous avez dû entendre beaucoup d'Autochones vous dire que la terre était à la disposition de cette génération, qu'elle pouvait l'utliser comme elle l'entendait. Or, elle nous a été confiée à perpétuité et nous devons la protéger pour la léguer aux générations futures. C'est à nous de nous assurer que nos enfants qui hériteront la terre n'hériteront pas d'un cloaque comme cela semble devoir être le cas.

L'Assemblée des premières nations, qui représente 633 bandes indiennes et au moins un demi-million de personnes, ne cesse d'oeuvrer pour faire reconnaître les droits autochtones et l'inviolabilité des traités. C'est notre principale préoccupation. Mais nous savons très bien que nos discussions sur la Constitution, sur les titres autochtones et sur les traités pourraient fort bien devenir futiles si nous n'avons pas de terres pour exercer les droits prévus par ces titres et ces traités.

Toutes les terres de ce pays sont l'objet de titres autochtones et de droits en vertu de traités. Très souvent, nous avons du mal à nous représenter ce que cela signifie, d'autant plus, comme vous le savez monsieur le président, et comme les députés qui sont ici le savent également, que la majorité d'entre nous vivons dans la pauvreté, séparés de la terre et de ses ressources naturelles.

Nous n'exerçons pratiquement aucun contrôle sur la grande majorité des terres, et pourtant, si ces terres ne sont pas protégées comme nous le jugeons indispensable pour notre avenir, nous en souffrirons forcément un jour, et vous aussi, vous en souffrirez. En dépit des divergences politiques qui nous opposent, des divergences de parti, des divergences de race, le fait est que la terre, c'est quelque chose que nous avons en commun.

Personne ne conteste que les Indiens aient été les premiers partisans de l'environnement. Ce n'est pas Greenpeace, entre autres, qui a inventé le mouvement de sauvegarde de l'environnement. C'est un mouvement qui remonte à 25,000 ans avant que Colomb ne trébuche sur ces rives et que de nouveaux peuples viennent s'installer ici. Nous savions déjà qu'il fallait respecter la terre.

Je vais vous donner un exemple rapide; je ne veux pas me lancer dans des considérations philosophiques sur la supériorité de notre mythologie, mais je peux vous citer l'exemple de ma tribu. Je suis issu d'une famille de pêcheurs et aujourd'hui, nous pêchons le poisson à la senne. Jadis, nous construisions nos villages le long des rivières, et le poisson revenait chaque année. Cela semblait un mode de vie assez harmonieux. Aujourd'hui, nous sommes obligés d'acheter des senneurs au prix fort et d'aller chercher le saumon en haute mer.

Quoi qu'il en soit, quand les premiers saumons arrivent dans nos rivières, nous savons que c'est une responsabilité, qu'il ne faut surtout pas les considérer comme une ressource à exploiter, mais comme quelque chose qui est là pour être

bones of the salmon are put back as an offering to be taken back to the sea so that the swimmer will come back to us. This is 1991. I know that every tribe on the coast of British Columbia and probably across the country has that kind of mythical or cultural relationship to those food sources.

We are very concerned. We have only to think about some of the mercury poisoning from pulp mills that produced the Minamata disease that has killed and crippled many of our people. This type of pollution may very well have been unknown pollution. I don't believe people actively went out knowing they were polluting the land. I think it is perhaps our ignorance that allowed us to do that.

But now that we have a new awareness and a new consciousness about our inextricable relationship to the land and the resources, whether it is a federal-provincial jurisdictional question or not, together we have to exercise our authority to protect the environment.

Having realized all of that, it is amazing to me and it is certainly amazing to the Assembly of First Nations that we still continue to proceed in a manner that does not necessarily respect the environment because of other interests being imposed upon on us or expectations being placed upon us.

Hydroelectric projects are obviously the example we have a great deal of concern with. We are very concerned with the Great Whale project and the effect it will have on the Indian people in Quebec. We also know very well that this will have an effect on people around the world. We are very concerned about that.

But the national chief asked me to make it very clear to you that we don't want to be confused in any manner as being opposed to the rational development of the province of Quebec and its aspirations to be a distinct society and to develop itself. We know very often provincial concerns, industry concerns, or other concerns placed before the larger concern of the environment have drastic consequences that, even after cleaning things up, cannot be reversed.

• 0920

We hope we can have a discussion in regard to the environment and how those things relate to all of us without being perceived somehow as anti-French or anti-Quebec. Clearly, the Assembly of First Nations is in no manner anti-French or against the aspirations of the citizens of the province of Quebec. We in fact look forward to a relationship based probably more on similarity with rather than distinction from each other.

Given the impetus to go ahead with the Great Whale project and the concerns in regard to power and the multiplicity of aboriginal groups in the province of Quebec, we will have to concern ourselves very basically with how we alter the relationship between ourselves, the federal government, the provincial Government of Quebec and the aboriginal citizens of that province.

[Translation]

mangé. Encore aujourd'hui, quand on a fini de manger, les arêtes du saumon sont rejetées à la rivière comme une offrande qui retourne à la mer dans l'espoir que «celui qui nage» reviendra. Nous sommes en 1991. Je sais que toutes les tribus de la côte de Colombie-Britannique, et probablement toutes les tribus du pays, ont ce genre de relation mythique ou culturelle avec les sources de leur alimentation.

La situation nous inquiète au plus haut point. Je pense, entre autres choses, aux cas d'empoisonnement au mercure et à la maladie de Minamata provoquée par les usines de pâtes à papier, une maladie qui a tué ou rendu infirme un grand nombre d'entre nous. Au départ, on ignorait tout de cette pollution. Je ne pense pas que quiconque aurait agi de cette façon en connaissance de cause. C'est probablement notre ignorance qui a permis ce genre de choses.

Mais aujourd'hui, nous avons pris conscience des relations inextricables qui existent entre nous et la terre et les ressources qu'elle contient, des relations qui existent que la juridiction fédérale-provinciale soit en cause ou pas, et aujourd'hui nous savons que nous devons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour protéger l'environnement.

Ayant pris conscience de cela, j'ai beaucoup de mal à comprendre, et l'Assemblée des premières nations partage ce sentiment, pourquoi nous continuons à poser des actes qui ignorent l'environnement à cause d'autres intérêts ou d'autres exigences qui nous sont imposées.

Les projets hydro-électriques sont parmi les premiers qui nous viennent à l'esprit. Le projet de Grande Baleine et les effets qu'il aurait sur les Indiens du Québec sont une source de préoccupations profondes pour nous. D'autre part, nous savons que ce projet aura des répercussions sur les populations du monde entier. Cela nous inquiète également.

Mais le chef national m'a demandé de vous expliquer clairement que nous ne sommes en rien opposés au développement rationnel de la province du Québec, que nous n'avons rien contre sa volonté de devenir une société distincte et de se développer. Nous savons que, très souvent, les préoccupations provinciales et les intérêts de l'industrie, entre autres, l'emportent sur les considérations primordiales d'environnement, et que cela a des consséquences terribles qu'on ne peut pas toujours effacer complèment par la suite.

Nous espérons avoir l'occasion de discuter de l'environnement et de la façon dont cela nous affecte tous sans qu'on nous accuse d'être anti-Français ou anti-Québec. L'Assemblée des premières nations se saurait être considérée comme un organisme francophobe et elle n'a nullement l'intention de s'opposer aux aspirations des citoyens de la province du Québec. Au contraire, elle entend créer avec cette province des liens fondés sur de très nombreux points communs.

La volonté de mener à bien le projet de Grande Baleine semble irréversible et il existe au Québec un grand nombre de groupes d'autochtones; dans ces conditions, nous allons nous interroger sur les nouvelles relations de pouvoir qu'il faudra forger entre le gouvernement fédéral, le gouvernement de la province du Québec et les citoyens autochtones de cette province.

While it is a major example of what we should do, it is nevertheless only one example of how we have to deal with each other, hopefully, from the basis of common ground. I think the common ground we obviously have is that if we don't keep it clean, we are all simply going to die in it.

As someone from the province of British Columbia, I am very disgusted when I go to our capital city and see untreated raw sewage being poured into the Strait of Juan de Fuca. In my area I still hear the naïve assumptions that people make about dumping sewage only treated once into Georgia Strait, near where I live.

I find it incredibly hard to believe how people can be this narrow-minded that they will actively—forgive the term—dump in the bed they sleep in. I find it incredibly ignorant. I don't know how we can proceed with those blinders on—that we are putting into the environment what we are not going to have to lie in ourselves.

I will conclude with an example, which I am sure Jim and some of you who know British Columbia are aware of. In Comox in the old days—and I am old enough to remember, as Mr. Fulton is, the old days—

An hon. member: Nice to have you old-timers here.

Mr. Fulton (Skeena): On a point of order!

Mr. Wilson: In the old days, there was a salmon pool at the mouth of the river. It used to attract such well-known luminaries as Bob Hope and Bing Crosby and others who would come there to catch salmon. Some of the biggest salmon in the world were caught in that pool. The municipal corporations in the area, knowing they needed sewage treatment, somehow in their wisdom put the exit of that sewage plant right above the salmon pool. Now there are no big salmon there any longer. That industry is gone. Most of the people who were in that village and depended on the fishing, including my father, are dead now.

It is that kind of foolish lack of planning and silly jurisdictional disputes in that area... They wanted to know whether it was the provincial responsibility, the federal responsibility or the responsibility of the town, the regional district, some municipality, or the Village of Comox. I remember they argued about that for 20 years before they finally came to this compromise position of putting the sewage lagoon at the top of the pool.

We must overcome that kind of discussion in terms of our constitutional discussions and our jurisdictional disputes and overcome even our party and racial and religious differences. We must recognize that our major responsibility is to ensure that the environment we leave to our children is better than the one we inherited from our parents.

I will conclude with that, Mr. Chairman. Thank you very much on behalf of the Assembly of First Nations.

The Chairman: Thank you, Chief Wilson. Your brief has been circulated now. We will append it to today's hearing as well as the verbal testimony you gave us at the outset.

[Traduction]

C'est un exemple important de causes qui méritent d'être défendues, mais c'est un exemple parmi d'autres de la façon dont nous devons chercher à exploiter ce que nous avons en commun. Et ce que nous avons en commun est assez évident: si nous ne réussissons pas à tenir notre territoire propre, nous en mourrons tous.

Étant moi-même de Colombie-Britannique, je suis écoeuré de voir dans notre capitale qu'on déverse des égouts non traités dans le détroit de Juan de Fuca. Et près de là où j'habite, les gens de ma région continuent à croire naïvement certaines théories simplistes sur le déversement dans le détroit de Georgie d'eaux usées seulement une fois traitées.

J'ai infiniment de mal à comprendre comment les gens peuvent avoir une aussi courte vue et comment ils peuvent déverser des déchets dans leur propre lit. Cela témoigne d'une ignorance incroyable. Comment pouvons-nous continuer à porter de telles oeillères et à croire que nous ne seront pas forcés de coucher dans ce que nous déversons dans l'environnement.

Je terminerai par un exemple que Jim et ceux d'entre vous qui connaissent la Colombie-Britannique doivent connaître également. Jadis, à Comox, et je suis assez vieux pour m'en souvenir, tout comme M. Fulton. . .

Une voix: C'est sympathique de recevoir tous ces anciens.

M. Fulton (Skeena): J'invoque le Règlement!

M. Wilson: Jadis, il y avait un bassin à saumons à l'embouchure de la rivière. Des gens célèbres comme Bob Hope et Bing Crosby venaient pêcher le saumon dans ce bassin. Dans ce bassin on a pêché certains des plus gros saumons qui aient jamais été pris. Les municipalités de la région eurent un jour besoin de traiter leurs eaux usées et, dans leur grande sagesse, elles décidèrent de déverser les eaux de leurs usines de traitement juste en amont de ce bassin à saumons. Aujourd'hui, il n'y a plus de gros saumons dans le bassin. C'est une industrie qui a disparu. La plupart des habitants du village qui vivaient de la pêche, et mon père en faisait partie, sont morts aujourd'hui.

C'est cette absence stupide de planification, ces querelles de juridiction idiotes qui... La grande affaire était de savoir s'il s'agissait d'une responsabilité provinciale, fédérale ou municipale, si c'était le district régional, une municipalité ou le village de Comox qui était responsable. Tous ces gens-là ce sont querellés pendant 20 ans avant d'en venir à ce compromis superbe: installer le déversoir de l'usine au-dessus du bassin.

Nos discussions constitutionnelles doivent aller au-delà de ce genre de choses, doivent surmonter les différends de juridictions et même les considérations de partis, de races ou de religions. Nous devons reconnaître que notre principale responsabilité est de laisser à nos enfants un environnement plus sain que celui dont nous avons hérité de nos parents.

Monsieur le président, je m'en tiendrai là; je vous remercie infiniment au nom de l'Assemblée des premières nations.

Le président: Merci, chef Wilson. Votre mémoire a maintenant été distribué; nous l'annexerons à la séance d'aujourd'hui de même que le témoignage oral que vous venez de nous apporter. Environment

[Text]

We will now go to our first round of questions of 10 minutes each and then 5 minutes in the usual fashion. Mr. Martin.

Mr. Martin (LaSalle—Émard): Thank you, Mr. Chairman. First of all, we welcome you, Chief Wilson.

Votre témoignage est à la hauteur de la compréhension qu'a votre peuple des problèmes environnementaux.

• 0925

Your people, Chief Wilson, have always demonstrated a deep reverence for the land. Your testimony bore witness to that. One would almost say that you have had a mystical understanding. If we had all had it, perhaps it would not now be necessary for us to erect the complex processes we are in the process of doing in order to do what your people have done all along. Your testimony is very important to us at this committee today.

I have a series of questions. First, as you know, there is within the context of the constitutional debate some question as to the inherent right to self-government of aboriginal people. Let me state right off the top that I recognize unequivocally the inherent right to self-government. That is not the nature of my question; it is simply background so that questions can flow from it.

Within the context of self-government, how would you see the management of the environment? There are, as you know, a number of co-management arrangements regarding wildlife and fish conservation programs between the aboriginal people and various governments. Would self-government mean a different kind of management on the lands subject to the self-government regime?

Mr. Wilson: I can speak in specific terms about my own tribe, but in general terms I think it applies to the tribes across the country. In my area, there very definitely would be a different relationship to the land in the sense of our exercising our custodial responsibility.

I don't mean to dump on logging companies or other groups, but the fact is that in our area lousy logging practices and lousy fishing practices have produced a situation where, of some 256 streams that formerly produced at least 100 salmon per year up to, in some cases, 50,000 to 60,000 fish per year, all of those streams are now dead.

It would not take a great deal of natural talent and hardly a great deal of the treasury to redevelop those streams, to restock them—although I have some concerns about secondary, artificial stocking.

That leads to other things. This is what we should think about. One of the major conflicts in the province of British Columbia is now taking place between the sports fishermen and the native people. These fellows who learned to fish 50 years ago think they have an ancestral right to the salmon. I find that a little hard to imagine. I am not 50 yet, but I suppose I will have the ancestral right if I do sport fishing for 50 years.

[Translation]

Vous allons maintenant commencer le premier tour de questions de 10 minutes chacun après quoi chaque intervenant disposera de cinq minutes.

M. Martin (LaSalle—Émard): Merci, monsieur le président. Pour commencer, chef Wilson, nous vous souhaitons la bienvenue.

Your testimony is on a par with the understanding of your people for matters of the environment.

Monsieur Wilson, votre peuple a toujours manifesté un profond respect pour la terre. Votre exposé en témoigne. On pourrait pratiquement dire que vous en avez une connaissance mystique. Si cette connaissance nous était donnée à tous, il ne serait peut-être pas nécessaire d'organiser tout un système compliqué pour faire précisément ce que votre peuple a toujours fait. Votre témoignage est très important pour le comité.

J'ai plusieurs questions à vous poser. D'abord, comme vous le savez, il est question du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie administrative dans le contexte du débat constitutionnel. Je vous signale d'emblée que je reconnais absolument ce droit. Ce n'est pas là ma question; je décris tout simplement le contexte pour que les questions puissent en découler.

Comment envisageriez-vous la gestion de l'environnement dans le contexte de l'autonomie administrative? Comme vous le savez, il existe plusieurs ententes de cogestion entre les autochtones et divers gouvernements dans le cadre des programmes de conservation de la faune et des poissons. Les terres relevant d'un gouvernement autochtone autonome seraient-elles gérées d'une autre façon?

M. Wilson: Je peux dire ce que ferait ma propre tribu, mais je crois que c'est également valable en général pour les autres tribus du pays. Dans ma région, nos rapports avec la terre seraient sans aucun doute très différents du fait même que nous en aurions l'intendance.

Je ne veux pas me mettre à critiquer les compagnies forestières ni d'autres groupes, mais dans notre région, tous les cours d'eau, il y en avait 256, qui produisaient autrefois au moins une centaine de saumons par an, voire parfois entre 50,000 et 60,000 poissons, sont devenus stériles à la suite de l'utilisation de mauvaises méthodes d'exploitation forestière et de pêche.

Il ne faudrait pas beaucoup de talent naturel ni beaucoup de fonds publics pour réaménager ces cours d'eau, et pour les réempoissonner, même si j'ai certaines appréhensions au sujet du réempoissonnement artificiel.

Cette situation donne naissance à d'autres problèmes. Il ne faut pas oublier cela. Le conflit qui oppose actuellement les pêcheurs sportifs et les autochtones en Colombie-Britannique est un des principaux conflits auxquels la province se trouve confrontée. Ces pêcheurs qui ont appris à pêcher il y a une cinquantaine d'années croient avoir un droit ancestral au saumon. J'ai un peu de difficulté à imaginer cela. Je n'ai pas encore 50 ans, mais je suppose que j'aurai le droit ancestral si je pratique la pêche sportive pendant une cinquantaine d'années.

This is over the interest of the aboriginal people. They are at each others' throats. That is simply foolish. Our argument is not with the sports fishermen, nor do I think the argument of the sports fishermen should be directed towards us.

If we both put our hearts and minds together, we could enhance those streams, redevelop those streams. Then there would be enough salmon for the sports fishermen, and more than enough salmon for the aboriginal people.

You only have to fly over our area—and Jim knows this better than I do—to see the kind of logging practices that took place in the area. They were simply there to cream the crop, make the quick profit and get the heck out of there.

The valley my mother comes from has had all the old trees taken from it. The logging companies had the responsibility to replant, reseed, and do the silviculture prescriptions to ensure that it turns around within 50 to 100 years. They have all disappeared. Who do we sue? To whom do we go?

We have no problem with logging. I have been a logger myself. I have no problem with logging as a way of life. I view the forest in some sections as simply a garden to be harvested and nurtured and taken care of. We require the wood products. There are certain areas of the forest, of course, that should not be logged. Meares Island, Lyall Island, the Carmanah Valley and other places sacred to our peoples should not be logged.

It is the custodial relationship that we have to express. I think all of us have to embrace it. I am sure this existed in other cultures, but it seems to be expressed in Canada only by our culture. It has to be taken care of.

Given the fact that in my particular region, the aboriginal people in the environment outnumber the number of non-Indian people except in, say, two or three small towns, what better way to protect it than through the original custodians of the land, especially when you realize—and there are other benefits from this, which is why it is a very complex web we have woven for ourselves—80% to 90% of our people are unemployed. Here we have a very natural way of enhancing not only our wealth generation but also the wealth generation of the country in terms of the forest and the fish, which are the most important to us.

• 0930

It would certainly be different, and with the resolution of self-government discussions we would clearly—because the most important thing to us is the land—exercise the care and control of that. There isn't an Indian nation in this country that does not express that kind of respect and concern about this.

Mr. Martin: So the summary of what you are saying very clearly is that self-government not only would lead to better management—in other words, greater custodianship of the land—but obviously would facilitate in areas where greater co-operation was necessary.

[Traduction]

Cela se fait au détriment des autochtones. Les pêcheurs sportifs et les autochtones se battent. C'est tout simplement ridicule. Nous n'en voulons pas particulièrement aux pêcheurs sportifs et je ne crois pas non plus que les pêcheurs sportifs devraient nous en vouloir.

Nous pourrions améliorer ces cours d'eau, les réaménager en joignant nos efforts. Il y aurait alors assez de saumons pour les pêcheurs sportifs et plus qu'assez pour les autochtones.

Il suffit de survoler notre région, et Jim le sait mieux que moi, pour voir le genre d'exploitation forestière qui se fait dans la région. Les compagnies forestières se contentent d'abattre les meilleurs arbres, de faire rapidement des bénéfices et de s'en aller.

On a systématiquement abatu les vieux arbres dans la vallée d'où vient ma mère. Les compagnies forestières avaient la responsabilité de reboiser et de faire les aménagements sylvicoles nécessaires pour pouvoir faire un roulement tous les 50 ou 100 ans. Ces compagnies ont toutes disparu. Qui poursuivre? Qui aller trouver?

Nous n'avons rien contre l'exploitation forestière. J'ai été bûcheron moi-même. Je ne vois aucun inconvénient à ce que l'on gagne sa vie en abattant des arbres. Je considère certaines parties de la forêt comme un jardin dont il faut récolter les fruits et dont il faut prendre soin. Les produits forestiers sont nécessaires. Il y a, bien sûr, certaines zones forestières où il faudrait éviter de faire de l'abattage. Il ne faudrait pas en faire à Meares Island, à Lyall Island, dans la vallée de Carmanah ni dans d'autres lieux sacrés pour nos peuples.

Nous devons agir en protecteurs de la Terre. Nous devons tous le faire. Je suis certain qu'il en était ainsi dans d'autres cultures, mais au Canada, on dirait que cela n'existe que dans notre culture. Il faut prendre soin de la Terre.

Étant donné que dans ma région, il y a plus d'Indiens dans la nature que d'autres personnes, sauf dans deux ou trois petites villes, le meilleur moyen de protéger l'environnement consiste à confier cette tâche à ceux qui en étaient les intendants à l'origine, surtout que parmi nous le taux de chômage est de 80 à 90 pourcent. Cette solution présenterait donc d'autres avantages, dans le contexte de la complexité de la situation qui s'est créée. Nous avons un système aussi complexe. C'est une façon parfaitement naturelle d'accroître non seulement nos propres richesses mais aussi les richesses forestières et piscicoles de notre pays, c'est-à-dire celles qui sont les plus importantes pour nous.

La situation serait certainement différente et si les discussions sur l'autonomie administrative aboutissaient, nous pourrions nous occuper de cela, car la terre est la chose la plus importante à nos yeux. Il n'existe pas dans ce pays une seule nation indienne qui ne manifeste pas ce genre de respect et n'exprime pas ce genre de préoccupation.

M. Martin: En résumé, vous dites donc sans ambages que l'autonomie administrative serait non seulement une garantie de meilleure gestion de la terre, autrement dit qu'elle serait mieux gardée, mais aussi qu'elle faciliterait les choses dans certains domaines où une collaboration plus étroite est nécessaire.

The second question has to do with the division of powers and the federal fiduciary relationship or obligation to aboriginal Canadians, the trust relationship. The government's current proposals for change recommend that the provincial governments assume exclusive jurisdiction over forestry and mining and greater jurisdiction over things like wildlife conservation and soil and water conservation. At the same time, we all recognize the Crown's legal fiduciary relationship to aboriginal Canadians. I wonder if you have any concern about a growing devolution of powers from the federal government to the provincial government over areas that are important to aboriginal Canadians and if you would like to discuss that within the context of the fiduciary obligation in 1991.

Mr. Wilson: I had a very grave concern until last Thursday in the province of British Columbia.

An hon. member: Hear, hear!

Mr. Martin: You mean the 17 seats in opposition?

Mr. Wilson: Forgive me. I'm simply being facetious. I'm not an NDPer; I'm not a member of the Liberal Party or Conservative Party. I've used the old Groucho Marx line: I would never belong to any club that would have me as a member.

Mr. Martin: We can talk outside.

Mr. Wilson: I do have a concern in regard to sections 91 and 92 and the jurisdiction issue, because what I have heard very often is, how do you describe a Canadian? How can you describe the culture, the ethnic relationship of Canadians? Unless you cite the Eskimos and the aboriginal people and the French Canadians, there is nothing you can put a grip on. But one thing we all agree on: everybody asks, is it federal or is it provincial jurisdiction? That is what a Canadian is. I think that kind of narrow-minded assumption about it's either in my ballpark or it's in your ballpark has crippled us to a certain extent.

The national chief is inviting the premiers of the province, in the very near future, to talk about sections 91 and 92, because we happen to know that unless we talk about jurisdiction... A great deal of discussion, as you are very aware, is about power: under what authority and who exercises it. That is what the constitutional discussions are all about. That is what Quebec is wanting. That is what we were obviously interested in. Whether it is because of the environmental concerns or logging or other situations, we are looking to a future where we will exercise those jurisdictions. So the question that has to be answered in a particular sense in regard to self-government is, what jurisdictions are we exercising? Some, absolutely exclusively; for some it is a mixed management, co-management situation.

I think politicians and Canadians, fortunately, now are getting to a situation where they are accepting that. It is not *carte blanche*; they are not saying, here is the blank cheque. But they are accepting that the result of our discussions in regard to treaty, aboriginal title, self-government, and constitutional situations will be a sharing of jurisdiction, and even, in some cases, exclusive jurisdiction.

[Translation]

La deuxième question porte sur la division des pouvoirs et sur la responsabilité de caractère fiduciaire ou les obligations qu'a le gouvernement fédéral envers les Autochtones. Dans le contexte de son projet de réforme, celui-ci recommande que les gouvernements provinciaux assument la compétence exclusive en matière d'exploitation forestière et minière et qu'ils soient investis de pouvoirs plus étendus dans des domaines comme la conservation de la faune, du sol et de l'eau. Par ailleurs, nous reconnaissons tous que la loi confère à la Couronne une obligation fiduciaire envers les Autochtones. Je me demande si la dévolution de pouvoirs supplémentaires aux gouvernements provinciaux dans des secteurs importants pour les Autochtones vous préoccupe et si vous aimeriez en discuter dans le contexte de l'obligation fiduciaire du gouvernement fédéral en 1991.

M. Wilson: J'étais très inquiet jusqu'à jeudi dernier pour la province de la Colombie-Britannique.

Une voix: Bravo!

M. Martin: Vous parlez des 17 sièges de l'opposition?

M. Wilson: Pardonnez-moi. Je blague. Je ne suis pas néo-démocrate; je ne suis pas membre du Parti libéral ni du Parti conservateur. J'adhère au bon vieux principe de Groucho Marx: je ne voudrais jamais appartenir à un club qui m'accepterait comme membre.

M. Martin: Nous pourrons parler à l'extérieur.

M. Wilson: Je n'ai pas d'inquiétude au sujet des articles 91 et 92 et de la question de la compétence, parce que j'ai souvent entendu la question suivante: qu'est-ce qu'un Canadien? Qu'est-ce que la culture, la relation ethnique des Canadiens? Nous n'avons aucun point de repère, à part les Esquimaux, les Autochtones et les Canadiens français. Il y a toutefois une chose sur laquelle nous sommes tous d'accord, c'est que tout le monde se demande si tel ou tel domaine relève de la compétence fédérale ou de la compétence provinciale. Voilà ce que c'est d'être Canadien. À mon avis, nous avons été desservis jusqu'à un certain point par cet esprit étroit, par le fait de se demander qui est responsable.

Notre chef national invite les premiers ministres des provinces à parler très bientôt des articles 91 et 92, pour la bonne raison que nous savons que si nous ne parlons pas de juridiction... Comme vous le savez, il est beaucoup question de pouvoir: on essaie de savoir de qui il relève et qui l'exerce. C'est le sujet des discussions constitutionnelles. C'est ce que veut le Québec. C'est ce qui nous intéresse. Que ce soit par souci de l'environnement ou à cause de l'exploitation forestière ou encore d'autres problèmes, nous espérons avoir un jour la compétence dans ces domaines. Par conséquent, quand on parle d'autonomie administrative, il faut se demander quel genre de pouvoir on exerce. Dans certains cas, il faut une compétence exclusive, dans d'autres, c'est la cogestion qu'il faut.

Je crois que les politiciens et les autres Canadiens commencent heureusement à l'accepter. Ils ne donnent pas encore carte blanche, mais ils acceptent l'idée qu'à l'issue des discusions que nous avons sur les traités, sur les droits des Autochtones, sur l'autonomie administrative, il y aura partage des pouvoirs et, dans certains cas, compétence exclusive.

On the other part of your question, to which I want to respond, it always strikes me as very strange when you talk about the fiduciary relationship of the federal government, especially as it's being exercised under subsection 91(24) by the Department of Indian Affairs. That to me is such a contradiction in terms.

I remember in the early 1970s, when we were talking about the Department of Indian Affairs and Northern Development. That would be like a rape relief centre that brings in known rapists. It's a contradiction. How can you be in charge of northern development while, at the same time, supposedly exercising your responsibility to aboriginal people? I think that kind of understanding about it has to be purged from the federal policy.

• 0935

The federal government has a responsibility, under non-Indian laws, to act as a trustee or a guardian without being dictatorial, or without being paternalistic in regard to aboriginal people. That is clear under subsection 91(24). That jurisdiction has never been exercised well by any federal government. In fact, quite the opposite has been the case. In British Columbia and across the country, when we will be suing crown agencies or government bodies, we will find that Indian Affairs and Justice are on both sides of the issue. That is like a lawyer suing and defending, and then charging both clients.

I don't know if that is what takes place, but it is very difficult for me, as someone trained in the law, to understand how the trust responsibility exercised by the federal government allows it to intercede on behalf of fisheries organizations or forest companies, etc., against the Indians. I think the federal government should make a decision—are you fish, fowl, or good red meat? What is it?

We know what the trust relationship is supposed to be, because it comes out of the negotiation of our treaties. It was one based on respect between two sovereigns, the Indian nation, and the government in right of the Crown, two sovereign people, not an inferior people, not a group of people who had to act as suppliants, but a group of people who were independent. And in exchange, of course, for those treaty agreements and the other relationships that we had, the special responsibility to treat us in that manner has been abrogated in almost all of the activities of the federal government, whether knowingly or otherwise. So we would obviously see that the jurisdiction is going to take place, and we are not naïve enough to assume that somebody can protect us. We are capable of protecting ourselves.

What we have to understand is that attempting to impose the present distribution of powers under sections 91 and 92 and the other constitutional distinctions, attempting to impose them upon Indian people, is really how we got into this problem in the first place. What we should have understood was that we were sovereign. We are groups of people with the right to self-government to be expressed, and if we can get to that situation of mutual respect and dignity,

[Traduction]

Je vais maintenant répondre à l'autre partie de votre question. Je trouve très étrange que vous me parliez de l'obligation fiduciaire du gouvernement fédéral, compte tenu surtout de la façon dont elle est exercée par le ministère des Affaires indiennes aux termes du paragraphe 91(24). Je trouve que c'est une contradiction dans les termes.

Au début des années 70, je me souviens de ce qu'on disait au sujet du ministère des Affaires indiennes et du Nord. On peut comparer cela à un centre d'aide aux victimes de viol où il y aurait des violeurs notoires. C'est une contradiction en soi. Comment le gouvernement peut-il être responsable du développement du Nord et s'acquitter en même temps de ses responsabilités envers les Autochtones? La politique fédérale ne devrait pas laisser subsister une telle contradiction.

Aux termes de la loi, celle des Blancs, il incombe au gouvernement fédéral d'agir en tant que gardien; il ne doit pas être dictatorial, il ne doit pas être paternaliste. Le paragraphe 91(24) est bien précis à ce sujet. Or le gouvernement fédéral n'a jamais exercé de façon convenable ces pouvoirs, bien au contraire. En Colombie-Britannique comme dans toutes les autres régions du pays, lorsque nous traduisons en justice des organismes d'État ou des administrations gouvernementales, le ministère des Affaires indiennes et le ministère de la Justice se situent des deux côtés de la question. C'est comme si l'on avait affaire au même avocat pour la poursuite et la défense et qu'il faisait régler ses honoraires par les deux parties.

Je ne sais pas si c'est vraiment ce qui se passe, mais il m'est très difficile de comprendre, en tant que juriste, comment cette responsabilité fiduciaire par le gouvernement fédéral lui permet d'intercéder au nom des organisations de pêche, des sociétés forestières, etc, contre les Indiens. Je crois que le gouvernement fédéral devrait décider une fois pour toute de quel côté de la question il se situe.

Nous savons ce qu'est sensée être la relation fiduciaire car elle ressort de la négociation de nos traités. Elle repose sur le respect mutuel entre deux peuples souverains, la nation indienne, d'une part, et la Couronne, de l'autre. Deux peuples souverains, dont l'un n'est pas un inférieur en train de quémander, mais bien un groupe qui était indépendant. Lors de la négociation de ces traités et dans les rapports que nous avions entre nous à l'époque, le gouvernement avait donc la responsabilité spéciale de nous traiter ainsi. Or, consciemment ou inconsciemment, il a rejeté cette responsabilité dans tous les secteurs d'activités qui nous touchent. Nous devons être protégés, mais nous ne sommes pas suffisamment naïfs pour penser que quelqu'un le fera pour nous. Nous devons le faire nous-mêmes.

Il faut comprendre que c'est en essayant d'imposer aux Indiens la répartition actuelle des pouvoirs aux termes des articles 91 et 92 et les autres distinctions constitutionnelles que l'on a créé ce problème au départ. Il aurait fallu comprendre que nous étions un peuple souverain. Nous sommes un groupe de peuples en droit de jouir de l'autonomie et parce que cela se fasse dans le respect mutuel et la dignité, comme autour de cette table, il ne faudra pas

as between yourself and myself—between us here at the table—in a general sense across the country, we won't be looking at it from the point of view of asking what we are going to give the Indians this time. That kind of charity, hand-out kind of assumption about our aspirations, I think, is the one that affects me the most or offends me the most.

The Chairman: Thank you. I was tempted to intervene when there was discussion about legal ethics, but I decided that I would just let that go on.

I want to say a word or two of apology for Mr. Hughes, who had to withdraw because of his responsibility to the Constitution committee—I will be joining him shortly—and to say also that I would encourage the witness to be a little briefer in his comments only in order to give people a good opportunity for an exchange on these issues, because this is very important testimony for the committee today. I think it is extremely helpful to us to have the views of Canada's First Nations with respect to our future obligations, particularly around constitutional issues and the full protection of the environment.

Mr. Fulton: I would like to welcome Chief Wilson, who is, without question, a major actor on the political scene in this country and is also extremely knowledgeable on constitutional matters and who, I agree with you, Mr. Chairman, can provide some very helpful direction and evidence as to where we should go.

I would like for a moment to remind committee members of the perspective from which Mr. Wilson's evidence is coming, because I am one who is often astonished at how few Canadians know that when Columbus stumbled off the boats there were over 100 million aboriginal people in the Americas. Over the next 500 years, 90% of them died, in cycles, from smallpox, from measles and from other diseases.

Many people are simply ignorant of the relationship between the tribes of the Americas and the land. Certainly in our own region of the country, called British Columbia, the 30 tribes there live within what are now recognized as ecological zones of thousands of years of duration. They are generally recognized by mountain tops, by watersheds, by the systems upon which this environment committee often discusses matters now because the constitutional package that is before us tends to deal more specifically with economic union and political union and leaves the whole perspective of ecological union to the side. As we have realized from previous witnesses, whether it is on the diminution of subsection 91(24) on the residual power, the diminution of the spending power, the transfer in its totality of forestry, mining, tourism to the provinces, the transfer of soil, water and wildlife conservation to the provinces, it is a watershed of transfer and diminution of constitutional powers.

• 0940

Mr. Wilson would know well what happened a decade ago in some of these same rooms when section 35 ultimately came to have the wording that it does: "existing aboriginal and treaty rights...are...recognized and affirmed".

[Translation]

envisager la question comme s'il s'agissait de savoir ce que l'on pourra encore céder aux Indiens cette fois-ci. Prétendre nous faire la charité au sujet de nos aspirations réelles, c'est cela qui me dérange le plus et qui est le plus insultant.

Le président: Merci. J'ai été tenté d'intervenir lorsque vous avez parlé de cette question de déontologie juridique. Mais j'ai décidé de vous laissser continuer.

J'aimerais présenter les excuses de M. Hughes, qui a dû se retirer à cause des responsabilités qu'il assume au Comité sur la Constitution, où je le retrouverai dans quelques instants. J'aimerais également encourager le témoin à nous faire des commentaires un peu plus courts pour permettre un bon échange de vues sur toutes ces questions. Le témoignage d'aujourd'hui est extrêmement important pour le travail du comité. En effet nous entendons le point de vue des Premières Nations en ce qui concerne nos obligations futures, particulièrement dans le domaine constitutionnel et environnemental.

M. Fulton: J'aimerais souhaiter la bienvenue au Chef Wilson qui est très certainement un intervenant de premier ordre sur la scène politique dans notre pays, qui s'y connaît très bien en matière constitutionnelle et qui pourra imprimer une orientation très utile à nos travaux, ce en quoi je suis d'accord avec vous monsieur le président.

J'aimerais également rappeler aux membres du comité l'optique qui est celle de M. Wilson. Je suis souvent très étonné de voir le petit nombre de Canadiens qui savent que, à l'arrivée de Christophe Colomb, il y avait dans les Amériques plus de 100 millions d'Autochtones. Au cours des cinq siècles qui ont suivi, 90 p. 100 de cette population a péri à la suite d'épidémies de variole, de rougeole et d'autres maladies.

Bien des gens ignorent tout de la relation qui existe entre les tribus amérindiennes et la terre. Dans notre région du pays, la Colombie-Britannique, les 30 tribus indiennes qui y vivent occupent des territoires considérés à présent comme des zones écologiques dont la durée remonte à plusieurs milliers d'années. On les reconnaît aux «sommets», aux «bassins» et aux «systèmes» dont il est souvent question dans délibérations de ce comité. Dans l'ensemble, les propositions constitionnelles portent plus précisément sur l'union économique et politique tout en négligeant l'harmonie de l'union avec la nature . Qu'il s'agisse de l'érosion des pouvoirs résiduels, au paragraphe 91(24), de la diminution du pouvoir de dépenser, ou du transfert en bloc aux provinces des forêts, des mines, du tourisme, ainsi que de la conservation du sol, des eaux, de la faune et de la flore, ce à quoi le gouvernement aspire vraiment, c'est à transférer ce «bassin» de responsabilités aux provinces, ce qui provoquera une «érosion» des pouvoirs constitutionnels.

M. Wilson sait très bien ce qui s'est passé il y a dix ans, ici même, lorsque l'article 35 a stipulé que: «les droits ancestraux existants ou issus de traités avec les peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés».

There was a sovereign relationship between Canada's First Nations and the French and the English. This should have been recognized in 1981 by being in the preamble and, as the founding declaratory statement of Canada's Constitution, ultimately will be once we Canadians come to understand our own history. We must understand that the founding peoples of Canada are the First Nations. The French and the English were the ones who made treaty and made wampum with the First Nations because the First Nations were enormously more powerful and could have slaughtered Columbus and his boys and slaughtered all of the French and all of the English at any given moment for several centuries because of the enormous military capacity of First Nations. Anyone who wants to study history will realize quite quickly that those are the facts.

The first question I would like to put to Mr. Wilson is in relation to section 35, because it has now been there for a decade and, in my view, has provided no substantive assistance to First Nations in resolving the chronic problems. Where there are clear-cuts, the traditional plants and animals, hunting, gathering, fishing and trapping rights and so on are being wiped out for First Nations. Cases are fought all the way through the courts, such as the case before Mr. Justice McEachern. The court chose to simply brush all of this aside and suggest that the Gitksan-Wet'suwet'en were savages, uncivilized and incapable of having an inherent right to self-government.

Will this package proceed as it is at the moment without recognizing the basic principles? If this is the Canada round, will aboriginal peoples be recognized as the founders of Canada, with the other nations, the French and the English? What if the package continues, on the ecological front, to transfer more powers away from the federal level to the provinces and the territories, fails to respond seriously to the inherent right to self-government, continues at the policy level federally, and to a certain extent provincially and fails to respond to the fiduciary responsibilities which have been recognized in many cases? Would it be your view from the perspective of the First Nations that this approach in the Canada Round is either ecologically sound or responds to the reality of the plight of First Nations?

As we all know, First Nations continue to fall into the most horrific of scales where, rather than sovereign to sovereign, we continue to find the highest rate of infant mortality, the lowest life expectancy, the highest rate of murder, the highest rate of suicide and so on. Every horrific social indicator you can find is there because the state and the developments within the state are crushing the culture of First Nations.

I'd like it if you could respond to two things: section 35 and what it hasn't done; and what the implications are of this constitutional approach, which fails so miserably, I think, to meet any of the basic tests of responding to the sovereign rights of First Nations.

Mr. Wilson: Let me respond to the question of the Canada round and how we view it.

[Traduction]

Les rapports qui existaient entre les premières nations du Canada et les Français et les Anglais étaient des rapports de peuples souverains. Il aurait fallu le reconnaître en 1981 et l'indiquer dans le préambule de la Constitution comme ce sera le cas lorsque nous finirons par véritablement comprendre notre histoire. Il faut comprendre que les peuples fondateurs du Canada sont les premières nations. Les Français et le Anglais sont les nations qui ont conclu des traités avec les Premières Nations qui étaient en fait beaucoup plus puissantes qu'elles; leur puissance militaire aurait pu anéantir les Espagnols, les Français, et les Anglais, et cela pendant plusieurs siècles. Quiconque veut étudier l'histoire s'en rendra compte rapidement.

Ma première question adressée à M. Wilson porte sur l'article 35 de la Constitution, adopté il y a dix ans, qui n'a offert aucune aide importante aux Premières Nations pour résoudre leurs problèmes chroniques. Les Premières Nations sont en effet en train de perdre la bataille en ce qui concerne leurs droits traditionnels sur la faune et la flore, en matière de pêche et de trappe, ainsi que de cueillette et de chasse. Les tribunaux sont saisis de certaines de ces questions, et c'est notamment le cas de la cause qui est maintenant pendante devant le juge McEachern. Les tribunaux ont décidé d'écarter du revers de la main ces diverses questions, suggérant que les Gitksan-Wet'suwet'en n'étaient que des sauvages, peu civilisés, et incapables d'assumer un quelconque droit inhérent à l'autonomie administrative.

Pourtant, les dispositions constitutionnelles pourrontelles se poursuivre sans que l'on reconnaisse ces principes fondamentaux? Si l'on veut vraiment bâtir ensemble l'avenir du Canada, les peuples autochtones seront-ils reconnus comme peuple fondateur du Canada au même titre que les Français et les Anglais? Que se passera-t-il si, en matière d'écologie, on continuait à transférer des pouvoirs du fédéral aux provinces et territoires, sans tenir sérieusement compte du droit inhérent des Autochtones à l'autonomie administrative, et si les gouvernements reniaient la responsabilité fiduciaire reconnue dans bien des cas? Estimezvous qu'une telle façon d'envisager le Canada soit raisonnable d'un point de vue écologique et qu'elle réponde aux aspirations des Premières Nations?

Comme nous le savons, les Premières Nations ne sont pas considérées comme souveraines, bien au contraire, c'est chez elle qu'on retrouve le taux le plus élevé de mortalité infantile, l'espérance de vie la plus basse, les taux les plus élevés de meurtres, de suicides, etc. Si la situation est aussi désastreuse, c'est parce que la culture des Premières Nations a été complètement bafouée par l'État au cours de l'histoire.

J'aimerais que vous répondiez à deux questions: tout d'abord au sujet de l'article 35, quelles en sont les lacunes; deuxièmement, quel sera l'impact de ces propositions constitutionnelles qui ne reconnaissent pas le droit souverain des Premières Nations?

M. Wilson: J'aimerais d'abord vous dire comment nous envisageons cette question de l'unité canadienne.

You should be fairly clear about the fact that we are not opposed to what the committee is doing in regard to the Constitution. We have our own parallel process that is going to our communities and meeting and listening to our people. But we have a grave concern that unless this is truly Canada's round, including the aboriginal people and the citizens of Quebec, we will be doing this 100 years from now. Your children and my children will be sitting across the table—my children, of course, will be sitting up there and yours will be sitting here, perhaps. The issue will not be resolved in that kind of formal manner.

• 0945

I think one of the premises upon which the new Canada round is based is, as Mr. Fulton says, the devolution of power or the movement of power to the provinces. On the surface this appears to be good, but as someone who knows something about the history not only of this country but of other countries, I think we at great risk surrender to provincial governments, whether they be French-speaking ones or English-speaking ones, matters that are inextricably integrated and linked, such as the environment.

For example, I would not want to, and I certainly would never have wanted to, have allowed the Province of British Columbia to have the trustee relationship under subsection 91(24) for Indians. At no time in our history would I have wanted that to take place. The political idiosyncracies of our province express themselves very blatantly in the legislation that was on the books of the province. It said up until 1949 that the franchise shall be excluded from Chinese, Orientals, mental incompetents and Indians. That is the kind of abuse and discrimination that can take place, especially on matters that are so important.

So it seems to me that it's not correct just to assume that taking powers from the federal government and putting them in the bailiwick of the provincial governments is good. We hope at some time to meet our parallel process with yours—not marry them, but certainly meet those on a regular basis with them. What we should have a better look at, and I hope we are able in both processes to come up with it, is exploring this from a different point of view.

Rather than the old federal-provincial football game, let's start to think about what kind of a nation we might require, say, in a hundred years. What kind of considerations will we require in regard to the relationship of powers? Let's start to anticipate the kind of powers and jurisdictions that might be required in order to ensure that 100 years from now, we have protected the environment and we have made sure that our relationship to each other takes place on the basis of respect. That is the first thing I would like to say.

We are going to have to abandon the old assumptions of constitutional discussions simply being a transfer of power between the federal or provincial jurisdictions. We should have a look at our Constitution from the point of view of dreaming what possibility does exist to produce the new relationships among us all that will produce a better country.

[Translation]

Tout d'abord, il faut signaler que nous ne sommes pas opposés aux travaux du comité en matière de constitution. Nous avons notre propre processus parallèle de concertation avec notre peuple. Mais notre principale préoccupation est la suivante: il faut que ces négociations constitutionnelles recherchent vraiment l'avantage de tout le Canada, y compris les Autochtones et les citoyens du Québec, sans quoi nous serons toujours en train de faire les mêmes démarches dans 100 ans. Vos enfants et les miens seront des deux côtés de la table, mes enfants seront évidemment assis où vous êtes et les vôtres ici—qui sait—mais la question ne se réglerait pas aussi cérémonieusement.

L'une des prémisses sur lesquelles ces nouvelles négociations pour un Canada uni se basent, c'est, comme l'a dit M. Fulton, la dévolution des pouvoirs, leur transfert aux provinces. Cela semble bon à première vue, mais si l'on connaît l'histoire de notre pays et des pays étrangers, on se rend compte que c'est là céder à des gouvernements provinciaux, qu'ils soient francophones ou anglophones, des domaines de compétence inextricablement liés à ces pouvoirs, comme l'environnement.

Ainsi, je ne voudrais pas, et je n'aurais jamais voulu, que la province de Colombie-Britannique soit dotée de cette responsabilité de tutelle aux termes du paragraphe 91.(24) de la Loi. Les particularités politiques de notre province s'expriment de façon très évidente dans les lois qu'elle a adoptées historiquement. Ainsi, jusqu'en 1949, le droit de vote était interdit aux Chinois, aux Asiatiques, aux déficients mentaux et aux Indiens. C'est le genre de discrimination qui peut se produire, le genre d'insulte, alors qu'il s'agit là de questions si importantes.

Il ne me semble donc pas souhaitable de transférer aux provinces des pouvoirs du fédéral. Nous espérons, à un moment donné, procéder à un échange de vues entre notre groupe et le vôtre. Procéder conjointement, mais sans fusionner, nous devrions certainement nous rencontrer sur une base régulière. J'espère qu'au sein de ces deux processus parallèles, il sera possible d'explorer le point de vue de l'autre.

Plutôt que de poursuivre ce match de football fédéral-provincial, il conviendrait de se demander quel genre de pays nous voulons avoir dans 100 ans par exemple. Quels devraient être les rapports de pouvoir? Il faudrait pouvoir envisager à l'avance le genre de pouvoirs et de compétences qui nous permettraient dans 100 ans de faire un constat de succès par rapport à l'environnement et à un mode de communication entre nous, basé sur le respect. C'est là la première chose que je voulais dire.

Il faudra que l'on abandonne cette idée dépassée que nous nous faisons des discussions constitutionnelles qui consistaient simplement en un transfert de compétences entre le fédéral et les provinces. Il faudrait au contraire envisager la constitution dans notre optique des nouveaux rapports à établir entre nous, et ceci dans l'intérêt d'un pays plus uni.

Briefly, in regard to subsection 35.(1), I agree with you, Jim, that perhaps it has not produced as many things as we wanted. It has at least produced a foundation in non-Indian law for Indian people to be suing. There have been cases such as Sparrow, Sioui and others that have been successful. But you know my attitude towards law, towards suing in the white man's court. It's like playing soccer on a 45-degree-angle field: you get to defend the bottom end all the time and you never change sides. If you are really, really good you might be able to get up there and score a goal, but gravity dictates that you are going to lose.

I am afraid there is no salvation in the court system. Nevertheless, I think it has established a hanger of recognition about the jurisdiction of aboriginal people. It has to be enhanced, it has to be redefined, it has to be opened up to make absolutely sure we're talking about inherent right—not a gift from a kind parent—an inherent right based upon mutual respect and dignity, which must affect all of our relationships.

The Chairman: Before going to the next questioner, I want to pursue with the witness for a moment, if I can, one important aspect of what he is saying. Do I hear you saying, Chief, that with respect to future changes there may be ways of enhancing or preserving the environment that involve more than just stricter delineation of jurisdiction, and that might be a contribution in particular that the aboriginal people could make.

• 0950

I don't want to push you farther than you want to go; I just want to be clear as to what you are saying here this morning. If that is the case, perhaps you could spell it out so we can get a clear sense of how it might work.

Mr. Wilson: Mr. Chairman, his question was too long and yours was too brief. Perhaps you would ask it again, Mr. Chairman.

The Chairman: What I am really trying to get at is this. As I heard your testimony and as I read your document, you used a nice term, "the web of life", a "seamless web" with respect to the environment. You seemed to be saying that narrowly defining it and putting it in different boxes, either federally or provincially, in itself is not sufficient. I think I hear you saying that the aboriginal intention might be to find another way in which some positive form of collaboration would achieve the environmental objects that we have. Could you spell that out?

Mr. Wilson: Yes, and not only in terms of the environment. There are other issues—I wouldn't want to try to delineate them—that exist above the fray, whether it is Liberal, Conservative, NDP or whatever. There are certain issues that are far more important than party affiliation or even the colour of your skin or your race or religion. The environment is clearly one of those.

[Traduction]

En ce qui concerne le paragraphe 35.(1) de la Constitution, je suis d'accord avec vous Jim, peut-être les lacunes sont-elles encore grandes. Mais il a établi une base dans le droit non-autochtone qui permet aux Autochtones de se pourvoir devant les tribunaux. Certaines causes, notamment la cause Sparrow, la cause Sioui et d'autres, ont donné des résultats positifs. Cependant, vous connaissez mon attitude à l'égard du judiciaire et vous savez ce que je pense des situations où des Indiens doivent se tourner vers les tribunaux des Blancs, c'est comme jouer au football sur un terrain incliné à 45 pourcent: on est constamment sur la défensive et l'on ne peut jamais changer de côté. Si l'on est vraiment très bon, on marquera peut-être un but, mais la loi de la gravité est là pour vous rappeler que l'on finit toujours par perdre.

Nous n'aurons donc jamais gain de cause dans le système judiciaire. Cependant, cet article qui confirme les droits existants des Autochtones, reconnaît la compétence de ceux-ci. Il faut redéfinir ces droits, il faut raffiner le processus, il faut qu'il soit absolument clair qu'il s'agit là de droits naturels et inhérents et non d'un cadeau offert à un enfant par un parent bienveillant, mais un droit naturel, basé sur le respect et la dignité mutuels, et qui doit être le fondement de tous nos rapports.

Le président: Avant de donner la parole au membre suivant, j'aimerais aborder avec le témoin un aspect important de son exposé. Dites-vous bien, Chef Wilson, que la préservation et la mise en valeur de l'environnement ne seront pas simplement une question qui sera réglée par une meilleure distribution des compétences, mais que les Autochtones auraient une contribution particulière à apporter dans ce domaine?

Ce n'est pas que je veuille vous faire dire plus que vous ne le voulez, mais je voudrais être sûr d'avoir bien compris ce que vous avez dit ce matin. Voudriez-vous peut-être préciser votre pensée, afin que nous comprenions comment les choses pourraient fonctionner.

M. Wilson: Monsieur le président, sa question a péché par excès de longueur, la vôtre par excès de brièveté. Pourriez-vous la répéter, monsieur le président?

Le président: Voilà donc ce que je voulais dire: Dans votre témoignage, dans votre document, vous avez employé, à propos de l'environnement, une belle expression, vous avez comparé la vie à une «trame sans interstice». D'après vous, une définition trop étroite, un cloisonnement trop rigide, que ce soit par le gouvernement fédéral ou par les provinces, serait en soit insuffisant et si je vous ai bien compris, l'intention des Autochtones serait peut-être de trouver une autre voie par laquelle une collaboration fructueuse nous permettrait d'atteindre les objectifs auxquels nous aspirons pour l'environnement. Pourriez-vous préciser votre pensée?

M. Wilson: Certainement, et pas seulement pour l'environnement. Question pour laquelle il conviendrait de savoir se placer au-dessus de la mêlée, qu'il s'agisse des Libéraux, des Conservateurs, du NPD et *Tutti quanti*, ce sont des questions qui débordent de beaucoup la simple affiliation à un parti, voire votre couleur, votre race ou votre religion, et l'environnement en fait indiscutablement partie.

In the best of all possible worlds there would be 10 premiers—12 premiers actually, because I think it is time we treated the territories in a proper manner—sitting down at the table with the Prime Minister, not talking about protecting their little bailiwick but saying, "Listen, we are going to have to get along as 12 provinces and a federal government. Given the changing times, how can we anticipate the future, not just your short–term desires? Let's talk among us all about those new power relationships."

It may very well be that some jurisdiction from the provinces will have to be exclusively, not a federal responsibility, but a responsibility that is raised above both of them. With such a change it would be foolish for British Columbia, for example, to think that somehow it can have an environmental policy that is not affected by what goes on in Alberta, the Yukon, Quebec or other places. All of those things are linked.

Seattle's comment about a web is what we are beginning to recognize, that the ozone layer over the Antarctic is going to have an effect on us. Who except the dedicated scientists even knew it existed?

I think we need a broader mind than I have seen at constitutional talks in the past. I have been at two conferences, arguing with premiers and trying to educate them. It is a very difficult job in some cases. Mostly they say, "These are my marbles, you can't have any of them, but I want some of yours." It is like a schoolyard argument about whose father is bigger. That is foolish. I hope we can get a better attitude. That is one of the things I am concerned about with the Canada round.

I congratulate Joe Clark for moving it in the manner that he has moved it. I don't agree with, and the Assembly of First Nations is certainly not pleased about, the 10-year delay clause and some of the other things, but most important, about the lack of recognition.

Instead of protecting what we have and lusting after what someone else has, we have to bring a different attitude toward it. We have to recognize that some of the jurisdiction is the same jurisdiction that has to be exercised between or among us all. Environmental concerns are certainly of that nature. We can't pretend that we can build a dam in Quebec or in northern British Columbia that doesn't affect people of the Maritimes, the Prairies, the Northwest Territories, the United States or the world. I think we must have that kind of view.

• 0955

Mr. Clark (Brandon—Souris): Welcome, Chief Wilson. The comments you are offering today are certainly both interesting and challenging, and I think challenging in more than one sense of the word, if I may.

[Translation]

Dans un monde idéal, il y aurait 10 premiers ministres des provinces—12 à vrai dire, car il est grand temps que nous traitions les territoires comme il se doit—qui discuteraient avec le premier ministre du Canada, non pas en faisant preuve d'un esprit de clocher, mais en disant: «Nous sommes ici pour trouver un terrain d'entente entre 12 provinces et un gouvernement fédéral. Les temps ont changé, et la politique à courte vue ne suffit plus. Nous devons tous faire preuve de clairvoyance et reconstruire à neuf les rapports qui existent entre nous.»

Dans certains cas, ce qui était de la compétence des provinces devra peut-être devenir non une responsabilité fédérale, mais une responsabilité supérieure aux deux ordres de gouvernement. Dans cette optique, il serait absurde pour la Colombie-Britannique, par exemple, de penser qu'elle mène sa propre politique en matière d'environnement sans tenir compte de ce qui se passe en Alberta, au Yukon, au Québec, ou ailleurs. Le tout est étroitement imbriqué.

Cette trame où tout se tient, dont parlait Seattle, nous en prenons conscience, à savoir que la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique va avoir des incidences pour nous. Qui, à l'exception de chercheurs et de spécialistes, connaissait même son existence?

Ce qu'il nous faut, c'est voir les choses de beaucoup plus haut que nous l'avons fait jusqu'à présent lors des discussions sur la Constitution. J'ai assisté à deux conférences, je me suis entretenu avec des premiers ministres, j'ai essayé de leur montrer le chemin, mais dans certains cas, c'est se heurter à un mur. J'ai souvent constaté une mentalité d'écoliers qui se disputent à qui prétend que son papa est le plus fort, ou qui refusent de céder leurs billes mais veulent prendre celles des autres. C'est une mentalité puérile qu'il conviendrait de modifier, et qui me préoccupe à propos des discussions sur la Constitution.

Je suis heureux de voir comment M. Clark a procédé pour faire démarrer les choses, sans pour autant que ni l'Assemblée des premières nations ni moi-même ne soyons satisaits de l'article sur la période d'attente de 10 ans et sur certaines autres questions, mais surtout sur le fait que nous n'ayons pas été reconnus.

C'est notre attitude qui doit changer: nous devons cesser de défendre toutes griffes dehors ce que nous considérons comme notre bien, nous devons cesser de convoiter celui des autres et reconnaître qu'il est des choses sur lesquelles doit s'exercer le gouvernement de tous, l'environnement étant certainement l'une d'entre elles. Il est vain de prétendre qu'un barrage construit au Québec ou dans le nord de la Colombie-Britannique n'a pas de conséquences pour les gens des Maritimes, des Prairies, des Territoires du Nord-Ouest, des États-Unis ou du monde. Il faut voir les choses de façon plus universelle.

M. Clark (Brandon—Souris): Je vous souhaite la bienvenue, Chef Wilson. Ce que vous venez de nous dire aujourd'hui est à la fois stimulant et provocateur, et ceci dans tous les sens de ces termes.

Part of the difficulty, I guess, with a nation as diverse as ours is that it is often very hard to fully understand other regions and other points of view, sometimes simply for the lack of opportunity to do so.

I would like you to be a bit more specific perhaps in explaining to me, and through me to my constituents, how the system would work if you were able to design it in specific terms. I have lived in the province of Manitoba, and the Indian bands, at least in the south, are located on tragically small reserves and there is an immense number of difficulties associated with that.

Where would those Indian bands fit in and what role would they play? We begin with a debate, as you said, between the provinces and the federal government as to who is responsible for which. We are in court at the moment. Our role has been challenged by a number of other provinces. Provinces have the historic right to natural resources and they regard much of what we have been attempting to do as a federal government as interference in that historic right.

Under the environmental assessment process, under the proposal which is in force now under EARP, what role would local Indian bands play in the day-to-day protection of the environment in southern Manitoba?

Mr. Wilson: With respect, Mr. Clark, I am not an authority on southern Manitoba, but I can speak to you about my area in the province of British Columbia, and I would imagine that the situation would be fairly similar.

My area is basically a fishing and logging community. That is how we have made our livelihood through the years. With the settlement by non–Indian people and the use of our resources, they have effectively pushed us off those resources. That has been the continual problem. There was so much to share when your ancestors first arrived that we thought it was unlimited and they thought it was unlimited. We didn't concern ourselves with that kind of consideration, nor did we work out the relationship.

Jim has said that we had military might. We had numbers and we certainly could have done as you said. We chose not to because of our culture and our hospitality. But we should have at least worked out the relationship. We thought we did when we signed treaties. They were between sovereign states that had to be based on respect. None of those treaties has been fulfilled. Even the ones in southern Manitoba have never been lived up to.

In terms of the treaty land entitlement that is required, the reserves, while they are bigger than the ones in the province of British Columbia, are nevertheless relatively small for the kind of economy that has to take place in that area.

I would see the aboriginal people, once we have resolved our aboriginal title grievances and our treaty grievances, as well as making sure that all this constitutional discussion is interwoven with it, expressing jurisdictions in areas that

[Traduction]

Dans une nation qui connaît une aussi grande diversité que la nôtre, il est souvent très difficile de pleinement comprendre d'autres régions et d'autres points de vue, souvent du simple fait parce que l'occasion ne nous en a pas été donnée.

J'aimerais cependant que vous nous donniez quelques détails—et par mon intermédiaire à mes mandants—sur la façon dont le système fonctionnerait si c'était vous qui étiez chargé de le concevoir. J'ai habité la province du Manitoba; les bandes indiennes, dans la partie méridionnale tout au moins, vivent dans des réserves de superficie terriblement restreinte, ce qui engendre un grand nombre de difficultés.

Quelle serait la place de ces bandes indiennes et quel serait leur rôle? La question, comme vous le disiez bien, est de savoir qui, des provinces ou du gouvernement fédéral, est responsable de quoi. L'affaire est ensuite portée devant un tribunal et notre rôle est contesté par plusieurs autres provinces. La tradition a confié aux provinces le droit de disposer de leurs ressources naturelles et elles voient, dans les actes du gouvernement fédéral, une interférence et une atteinte à ce droit historique.

Avec le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, quel serait le rôle confié aux bandes locales d'indiens dans la protection, au jour le jour, de l'environnement du sud du Manitoba?

M. Wilson: Permettez-moi de vous faire remarquer, monsieur Clark, que je ne suis pas spécialiste de cette région, mais je peux vous parler de la mienne, en Colombie-Britannique, où les choses doivent se présenter un peu de la même façon.

Nous sommes une collectivité qui a pour vocation essentielle la pêche et l'exploitation forestière et c'est ainsi que nous subsistons de tous temps. Avec la venue de peuples non indiens qui ont exploité nos ressources, nous avons fini par en être privés, et c'est un problème qui n'a pas été résolu. À l'arrivée de vos ancêtres, les richesses semblaient—à nous et à eux—illimitées et nous n'avons pas songé à en régler l'usage ou à préciser nos relations.

Jim affirme que nous disposions de la puissance des armes; nous étions certainement nombreux et nous aurions pu faire comme vous le disiez, et si nous ne l'avons pas fait, c'est en raison de notre culture et de nos traditions d'hospitalité. Mais nous aurions dû tout au moins codifier nos relations; nous pensions l'avoir fait en signant des traités établis entre États souverains et qui devaient être basés sur le respect mutuel. Aucun de ces traités n'a été respecté, même ceux qui s'appliquaient au sud du Manitoba.

Quant aux droits sur les terres, qui étaient stipulés dans les traités, à savoir les réserves, s'il est vrai qu'elles sont plus grandes que celles de la Colombie-Britannique, elles n'en restent pas moins relativement restreintes pour le genre d'économie qui doit exister dans cette région.

Une fois que nous aurions reçu satisfaction à l'égard de nos griefs en matière de titres de propriété et de traités, les Autochtones deviendraient propriétaires exclusifs de certains territoires et, ces droits seraient incorporés dans la Environment

[Text]

would see us as exclusive land owners of certain territory. It would be absolutely ours, subject, of course, to the other agreements we might make among ourselves in regard to protection of the environment.

As I said, you can't isolate a piece of land from another piece of land or even from the world. Then, of course, we would have to make absolutely sure that the laws among ourselves are negotiated.

It is not an easy problem. It does not emit any simplistic solution, as you are very much aware. This is a very complicated situation. If we had done it 100 years ago, we would have probably worked the details out by now.

1000

You are asking me the question, and I know from my point of view what our relationship would be in my area. We would have exclusive jurisdiction over certain areas, shared jurisdiction in regard to environment and other resources, and a way of dealing with the federal government and provincial government as equals. That doesn't mean our resources would be equal or our jurisdiction would be equal, but we would be dealing with you as people should deal with each other: I respect you as an individual, you respect me as an individual, and you don't assume that you have the right to make decisions for me. That, I think, is the thing we really have to deal with somehow.

It may very well take us—I'm not afraid of it, because I intend to be alive for another 50 years—another 20 or 50 years or so to work out those jurisdictions. But if we're simply entrenched in protecting what we have now we will probably never get out of that kind of situation.

I know that in the province of Manitoba they have made representations both to the provincial government and the federal government in regard to how they view their treaties being respected and their relationship with those governments, and they've never received any kind of agreement from them.

Those suggestions by Grand Chief Bill Fontaine and the other leaders in the province of Manitoba in regard to how they deal with the land, etc., have been made. I just think we're going to have to start to listen to them and start to do them. What happens—and I'll leave it with this—when we have inherent right entrenched in the Constitution, and we haven't done the ground work to prepare not only our constituents but the citizens of the country and our own people for it, to define it, to make sure that the jurisdictions are worked out? Then we go to court, and one side or another loses.

I don't know if you're a lawyer, sir, but I did not get involved in this business to line the pockets of lawyers with millions of dollars. I got involved in this business to try to make sure there were areas of jurisdiction and self-government for my people where they could express themselves as the people they are. I would hope that we would be able to do that, because the other thing you know—and Jim mentioned it—is that there are over 60 separate nations of people in this country, as different from each other as, say, a Yugoslavian person would be from a Chinese person.

[Translation]

Constitution. Ces territoires nous appartiendraient intégralement, sous réserve, bien entendu, d'autres accords que nous ferions entre Autochtones pour la protection de l'environnement.

Comme je le disais tout à l'heure, en matière de territoire, il n'existe pas de cloisonnement: sur la planète tout se tient. Il conviendrait de créer bien entendu une législation négociée par tous.

Ce n'est certes pas facile et il n'existe pas de solutions simplistes, vous ne l'ignorez pas. C'est une situation si compliquée que nous aurions dû nous y mettre il y a un siècle, alors le gros du travail serait sans doute achevé.

Vous m'avez posé la question et je sais, quant à moi, quel type de relations existeraient dans ma région. Nous aurions compétence exclusive dans certains domaines, compétence partagée pour l'environnement et pour les ressources, et nos relations avec le fédéral et la province seraient sur un pied d'égalité. Ce n'est pas dire pour autant que nos ressources seraient les mêmes ou notre compétence égale, mais nous traiterions avec vous comme les êtres humains doivent se traiter: je vous respecte en tant que personne, vous me respectez en tant que personne, et vous ne vous arrogez pas le droit de prendre des décisions à ma place. C'est ce genre de relations que nous devons viser maintenant à établir entre nous.

Cela nous prendra le temps que cela prendra, que ce soit 20 ans ou 50 ans, cela ne m'effraye pas parce que j'ai bien l'intention d'être encore en vie dans 50 ans. Mais si nous nous cramponnons à l'état actuel des choses, nous risquons de n'y jamais arrriver.

Au Manitoba les Autochtones ont fait savoir au gouvernements fédéral et provincial comment ils entendent faire respecter les traités et quelle devrait être, à leurs yeux, la relation avec ces gouvernements, mais ils n'ont jamais obtenu leur assentiment.

Le grand chef Bill Fontaine et les autres chefs de la province du Manitoba ont donc présenté des propositions sur leurs droits territoriaux et autres, et je crois que nous allons devoir les écouter et commencer à agir. Qu'arrivera-t-il—et je m'en tiendrai là—lorsque nous aurons des droits inhérents incorporés dans la Constitution si nous n'avons pas préparé le terrain, non seulement pour nos mandants, mais pour les autres citoyens de ce pays, et pour notre propre peuple, si nous n'avons pas précisé ou défini les compétences respectives? La question doit alors être portée devant les tribunaux, et il y a toujours un perdant.

Je ne sais pas si vous êtes avocat, monsieur, mais je voudrais que nous puissions trouver une solution pour éviter que les membres du barreau ne fassent leurs choux gras de nos dissensions. Si je me suis lancé dans cette affaire, c'est pour que l'autonomie administrative permette à mon peuple de s'exprimer en tant que peuple. J'espère que nous saurons le faire, parce que vous savez, comme le mentionnait Jim, que ce pays compte plus de 60 nations distinctes, aussi différentes l'une de l'autre qu'un Yougoslave peut l'être d'un Chinois.

On my island alone, Vancouver Island, there are four separate nations of people who have absolutely nothing in common. Think about that: absolutely nothing in common! They don't speak the same language, they don't have the same religion, they don't have the same culture. I think we're going to have to understand the multiplicity of Indian organizations, cultures and religions, and that we are really, really different.

Some silly people would say that we all look the same, but whether we do or whether we don't, we are absolutely different. I think that complication, of course, married to the distinct groups that are in Canada, be they in Manitoba, or Quebec, or British Columbia, who came to us from other shores, or through their ancestors from other shores, is a hugely complex problem. A solution will never be arrived at unless you and I say, "Let's work it out." But the denial on the part of the federal government and the provincial government of a responsibility to work it out with the aboriginal peoples is how we got into this problem in the first place.

We will be at the next constitutional table as equals at the table. That is my firm belief, that we will be talking about the jurisdictions and working it out. But avoidance seems to have been, not from you, sir, but from successive governments... Avoidance of the issue, rather than dealing with it in a fair and honest manner, has created the problems.

I will conclude by repeating: suppose we had done it 100 years ago; maybe the details would now be worked out. I hope it doesn't take 100 years, because I won't be around in 100 years and I'm sure that you won't be. Maybe it will take 20 years for us to work out the details, but we have to put our hearts and minds to it now or it's just going to get worse and worse and worse. It's like a credit card bill that you never pay off; I'm sure some of you may have had experience with that.

Mr. Clark: Just to reassure you, Chief Wilson, I'm not a lawyer. In fact, I'm an historian, and I'm tempted therefore to enter into debate with my friend, Jim Fulton. However, time does not permit us to do that.

Mr. Wilson: I think that's a great deal of courage, that you called him a friend.

Some hon, members: Oh, oh!

Mr. Wilson: He's a friend of mine, too.

Mr. Clark: None of us lives in a perfect world.

Mr. Fulton: Hey, come on! Some hon members: Oh, oh!

Mr. Clark: Mr. Chairman, with regard to Chief Wilson's comments about Indian Affairs and Northern Development, while they were made facetiously, I want to come back to them because I don't want to misunderstand.

Setting aside what I thought were your facetious comments with respect to that, you are not suggesting that development is something with which the Indian community... You do not perceive development to be incompatible with your own objectives, your own aspirations. Do I understand you correctly?

[Traduction]

Dans la seule île de Vancouver, dont je suis originaire, il existe quatre nations qui n'ont absolument rien en commun. Pensez-y: absolument rien en commun! Elles ne parlent pas la même langue, elles n'ont pas la même religion, elle n'ont pas la même culture. Il va bien falloir prendre conscience de cette multiplicité des Indiens, de leurs organisations, cultures et religions et de leurs différences profondes.

Il y aura bien des imbéciles pour dire que cela ne se voit pas dans notre apparence, mais quoi qu'il en soit, nous sommes profondément différents. C'est là ce qui complique considérablement le problème qui se greffe encore sur les différences des groupes distincts du Canada, que ce soit au Manitoba, au Québec ou en Colombie-Britannique, des nouveaux venus ou de ceux dont les ancêtres sont venus d'ailleurs. Le problème est insoluble si nous ne nous y attaquons pas de concert. Mais c'est parce que le fédéral et les provinces s'y sont refusés que le problème en est arrivé là.

À la prochaine conférence constitutionnelle nous siégerons comme des égaux, c'est là ma ferme conviction, et nous discuterons des différentes compétences, mais les gouvernements successifs—et je ne parle pas de vous, monsieur—, semblent toujours s'y être dérobés... Si nous connaissons ces problèmes, c'est que certains ont toujours préféré éviter la question plutôt que de l'aborder de front dans un esprit de justice et d'honnêteté.

En conclusion, je ne peux que répéter que si nous nous étions atelés à la tâche il y a un siècle, les obstacles seraient maintenant écartés. J'espère qu'il ne faudra pas un siècle pour y parvenir, parce que ni vous ni moi ne serons plus là. Il faudra peut-être une vingtaine d'années pour y parvenir, mais c'est maintenant que nous devons nous y mettre, de tout notre coeur et en employant toute notre intelligence, ou alors les choses risquent de se gâter, et très sérieusement. C'est comme un compte de carte de crédit que l'on ne règle jamais, certains d'entre vous doivent en avoir fait l'expérience!

M. Clark: Ne serait-ce que pour vous rassurer, chef Wilson, je ne suis pas avocat, mais historien, et c'est pourquoi je suis tenté d'entamer une discussion avec mon ami Jim Fulton; seul le temps m'en empêche.

M. Wilson: À mon avis, vous faites preuve de courage en l'appelant votre ami.

Des voix: Oh! Oh!

M. Wilson: C'est aussi un ami à moi.

M. Clark: Rien n'est parfait!
M. Fulton: Eh, doucement!

Des voix: Oh! Oh!

M. Clark: Monsieur le président, je sais que ce qu'a dit le chef Wilson du ministère des Affaires indiennes et du Nord était dit en plaisantant, mais je voudrais revenir là dessus de crainte d'avoir mal compris.

Mis à part vos remarques facétieuss, vous n'entendez pas par là que le développement et les Indiens soient. . . (incompatibles). À votre avis, le développement n'est pas incompatible avec vos propres objectifs, vos propres aspirations. Vous ai-je bien compris?

• 1005

Mr. Wilson: That I don't see the Department of Indian Affairs as incompatible?

Mr. Clark: No. The concept of development.

Mr. Wilson: Not development in an orderly, environmentally sensitive manner, no, and I don't know that any Indian people do, except, as I said, in the areas like Meares Island and other islands that have a religious and a sacred significance. But we recognize that wealth has to be generated in this country in order for all of us to receive the kinds of services and the social-net services we have, of which we should be very proud.

So, no, we are not opposed to development, but it is the uninformed kind of development that does not take into consideration the monumental consequences 50 years from now, 100 years from now. It is that long-term kind of thinking we have to adopt, and I cited to you the example of the salmon hole in Comox harbour that no longer has any salmon. That was just foolish, stupid thinking that arose because of a confusion in regard to jurisdictions and whose responsibility it was. So they compromised and put it sort of halfway between every municipality and then dumped it out. Four years later there were no salmon there and they were all wondering what had happened to them. If they had gone and asked my father, he would have told them where to put it—the sewage outlet, I mean.

Mr. Clark: The problems are immense in terms of achieving the degree of understanding that I think is important if we are to move forward. Part of the difficulty I foresee is that many Canadians see the concept of selfgovernment and I don't think they pretend to understand it. An immense task that lies before us is to provide Canadians with a definition that is meaningful. Part of the difficulty is that people see that as a step forward on the part of the Indian community, as an achievement, as progress, if you will. They also see the retention of certain treaty rights as being in conflict with that. I am talking specifically about hunting rights in my part of the world. They see treaty rights as something that has come out of the past. They see self-government as the philosophy of the future. They see something being gained with self-government and they argue in return, therefore. that there should be some readjustment, preparation to give something up under treaty rights.

I think you live in an area where the numbers are different and the harmony with nature is different from it is in the more populated areas where I come from. We have immense difficulties in our part of the world over hunting practices on Crown lands. To be very specific, no moose hunting season, for example, because the numbers are low, and yet the Indian community will continue to exercise treaty rights. That creates a tension and hostility at a very basic community-based level that makes it very difficult to talk about the concepts we are trying to discuss here today.

[Translation]

M. Wilson: Vous me demandez si le ministère des Affaires indiennes ne me semble pas incompatible?

M. Clark: Non. Le concept du développement.

M. Wilson: Non, pourvu que le développement se fasse de façon ordonnée et en respectant l'environnement. Que je sache, aucun Indien ne perçoit un tel développement comme incompatible avec ses aspirations, sauf, je le répète, dans les régions comme l'Île Meares et d'autres îles qui sont sacrées pour des raisons religieuses. Mais nous reconnaissons qu'il faut créer de la richesse au Canada pour que nous puissions tous bénéficier des services et de la sécurité sociale que nous avons et dont nous avons tout lieu d'être fiers.

Nous ne sommmes donc pas contre le développement, pas du tout, mais nous protestons contre certains projets de développement entrepris à l'aveuglette et sans tenir compte des conséquences monumentales qui pourraient en découler dans 50 ans ou 100 ans. Il faut penser à long terme. Je vous ai donné l'exemple de la pêcherie de saumon dans le port de Comox où l'on ne trouve plus le moindre saumon. On a pris en l'occurrence une décision stupide attribuable à la confusion qui régnait quant au partage des compétences et des responsabilités. On a donc fait un compromis en vue de satisfaire toutes les municipalités en cause. Quatre ans plus tard, il n'y avait plus le moindre saumon à cet endroit et tout le monde se demandait ce qui s'était passé. Si les responsables avaient pris la peine de consulter mon père, il aurait pu leur dire à quel endroit il fallait rejeter les eaux usées.

M. Clark: Il me semble que si nous voulons progresser, il faut instaurer une meilleure compréhension, ce qui pose d'immenses problèmes. La difficulté est due en partie au fait que beaucoup de Canadiens ne comprennent rien à la notion d'autonomie administrative. Nous devons offrir Canadiens une définition utile de ce concept, ce qui n'est pas une mince tâche. Pour beaucoup, il s'agit en soi d'une réalisation de la part de la collectivité indienne, d'une réussite, si l'on veut. D'autre part, le maintien de certains droits découlant des traités semble inconciliable avec cela aux yeux de beaucoup de gens. Je parle notamment du droit de chasse dans ma région. Pour bien des gens, les droits découlant des traités sont une chose du passé, tandis que l'autonomie administrative est la voie de l'avenir. Les gens s'imaginent que l'autonomie administrative est un pas en avant pour les Indiens et que ces derniers devraient donc être prêts à céder quelque chose en retour, notamment les droits découlant des traités.

Je crois que vous vivez dans une région différente de la mienne en termes de densité de population et où l'harmonie avec la nature se pose en des termes différents. Dans ma région, nous avons d'énormes difficultés au sujet des pratiques de chasse sur les terres de la Couronne. Plus précisément, il n'y a pas de saison de chasse à l'orignal, par exemple, à cause du trop petit nombre de ces animaux, et pourtant les Indiens continuent d'exercer leurs droits découlant des traités. Il s'ensuit des tensions et de l'hostilité au niveau des collectivités. C'est pourquoi il est si difficile de discuter des concepts dont il est question aujourd'hui.

Mr. Wilson: I agree that makes it difficult, but I think we should back up a bit here to make sure that I am not being interpreted in a manner I do not want to be. The treaty negotiations, the treaty signing between the aboriginal people on the Prairies and governments, were between nations of people, sovereigns, that anticipated that only enough land would be taken to plant crops for the survival of the white people, who did not know how to survive on those lands—they brought the agricultural considerations—and that all the rest of the land remained the property exclusively of the Indians.

Of course, every treaty that has been negotiated in this country, if not every treaty that has been negotiated everywhere in the world, has been violated. They have not been lived up to, and only the vestiges of the treaty protections that you talk about—hunting rights and fishing rights, what is left of that expression—are what really has been respected by the government. What's left of that expression is what really has been respected by the government. There would be no problems in treaty land had the federal government lived up to its treaty obligations, and had Manitoba participated fully and actively in making sure those treaty obligations were lived up to as well.

• 1010

Let me put it to you this way, Mr. Clark. Suppose you and I were partners in a business 20 years ago, and I signed a contract with you that I would share certain things and we had certain privileges. Then I skipped with all the money, all the stock, but I came back 100 years later and said "Hey, trust me this time; I would like to use the building again." Would you? You probably wouldn't, would you?

I am afraid that's how Indian people view new governments. We had sacred agreements, some of us. In my territory we did not have them because we are an aboriginal title territory. There are no treaties in the province of British Columbia, with the exception of the extension of Treaty 8 in the northeastern part of the province. Legally and morally, the land in the province of British Columbia still belongs to the 27 aboriginal groups that live there. That will be proven even in your law.

On the Prairies they had the negotiations between equal people—recognition of the Indians' nationhood, a recognition of the nationhood of the new people who came—and they were between sovereigns. That expressed their self-government. If those conditions had been lived up to... A lot of people will think they were unconscionable agreements foisted on an unknowing Indian population, but that's not true. That is simply not true. The people who negotiated the treaties, while they may now look somewhat naïve, actually negotiated them from the point of view of what would be good for them to get along with the new people that came and allow those new people to use some of their resources to

[Traduction]

M. Wilson: Je reconnais que cela rend la chose difficile, mais je crois que nous devrions revenir en arrière afin de nous assurer que mes propos ne sont pas mal interprétés. Les négociations qui ont abouti à la signature de traités entre les Autochtones vivant dans les Prairies et les gouvernements se faisaient entre des nations, des peuples souverains. Les Indiens s'attendaient à ce que les Blancs leur prennent seulement les terres dont ils avaient besoin pour se nourrir, puisqu'ils ne savaient pas comment survivre dans ce territoire autrement qu'en pratiquant l'agriculture. Les Indiens croyaient donc que tout le reste du territoire demeurerait propriété exclusive des Indiens.

Naturellement, tous les traités qui ont été conclus au Canada ont été violés par la suite; c'est d'ailleurs peut-être le cas de tous les traités conclus n'importe où dans le monde. On ne les a pas respectés, le gouvernement se contentant d'accepter du bout des lèvres les vestiges de la protection qui était prévue dans les traités, c'est-à-dire les droits de chasse et de pêche, ou ce qui en reste. Le gouvernement ne respecte plus que les vestiges des droits qui étaient prévus au départ. Les terres assujetties aux traités ne poseraient pas de problèmes si le gouvernement fédéral avait respecté ses obligations et le Manitoba avait pris des mesures actives pour s'assurer que l'on respecte les obligations découlant des traités.

Je vais essayer de vous faire comprendre la situation en utilisant une analogie, monsieur Clark. Supposons que vous et moi étions associés dans une entreprise il y a 20 ans. Nous avions alors signé un contrat stipulant que je devais partager certains biens et que nous avions certains privilèges de part et d'autre. Puis, je suis parti en emportant tout l'argent et les actifs de la compagnie. Et voilà que 100 ans plus tard, je ressurgis et je vous dis: «Allez, faites-moi confiance cette fois-ci, je voudrais me servir de nouveau des installations de la compagnie». Me feriez-vous confiance? Probablement pas, n'est-ce pas?

Je crains que telle est l'image que les Indiens ont des gouvernements actuels. Certains d'entre nous avions conclu des ententes sacrées. Dans mon territoire, nous n'avions pas de telles ententes parce que nous vivons sur des terres qui nous appartiennent en titre. Il n'y a pas de traités dans la province de Colombie-Britannique, à l'exception du nord-est de la province qui est assujetti au traité numéro 8. Légalement et moralement, le territoire de la province de Colombie-Britannique appartient encore aux 27 groupes autochtones qui y habitent. Cela peut se démontrer, même dans votre propre système juridique.

Dans les Prairies, il y a eu des négociations entre peuples souverains, on a reconnu de part et d'autre la souveraineté des Indiens et des nouveaux arrivants. C'était là l'expression de l'autonomie administrative. Si l'on avait respecté les conditions de départ... Beaucoup de gens pensent que c'était des traités immoraux imposés à des peuples indiens ignorants, mais ce n'est pas vrai. C'est tout simplement faux. Les gens qui ont négocié les traités, même s'ils peuvent aujourd'hui nous sembler quelque peu naïfs, négociaient réellement en se fondant sur l'intérêt supérieur de leur peuple; ils s'efforçaient d'obtenir ce qui leur semblait souhaitable pour cohabiter avec ces nouveaux arrivants, tout en permettant à

plant a few crops and one thing or another. So it really was their self-government.

Mr. Clark, I hear the comment you make from a lot of people. I don't happen to exercise a lot of my aboriginal rights. You can tell I have eaten a few fish, though—a few too many, I suppose. Relatives of mine do exercise their aboriginal right to go and get sockeye, for example. We catch it and can it and that is part of our sustenance over the winter. That is an expression of an aboriginal right, but I have heard people complain to me about that.

I think to myself, well, we owned it all, we controlled all of it, and out of the goodness of our hearts and culture and our respect and our relationship, we have shared it with you. Now you are telling us that even the agreements in regard to hunting and fishing cannot be respected. There has been a gradual erosion from the signing of the treaties to the present day of all these so-called special privileges.

I will give you another example that bothers people, and you know about it as well. Indians didn't pay tax before the the Second World War. When the war struggle was on, Canada said to the Indians to come and join—Canada needed them to pay tax to shoulder the war effort. Not only did our people go overseas and die for countries they didn't know existed, they also shouldered the war effort and paid taxes.

The promise was that after the war was over, Indians would not pay any taxes at all. Of course that never took place. Now that right not to be taxed, which was part of the negotiations of our original relationship, has been reduced to this: if you earn income on an Indian reserve and you work for an Indian band or corporation and you are an Indian, you do not pay tax. People say that is a discriminatory right. Okay, you're right. I'll tell you what I am going to do. I will give up that so-called right, but you are going to have to give me all of the land back. Period. Because you didn't live up to your part of the deal.

So here we have all the social indicators, which you are aware of-place Indian people at the bottom of society in terms of health, education-all the other social indicators we have. Then we have people saying we have special privileges. We can take a moose. Why are the numbers of moose limited now? Because white people didn't manage the resource properly. Why are the fish stocks in the province of British Columbia depleted? Because you have an incompetent Department of Fisheries and Oceans that doesn't have any idea whatsoever about what it should be doing in regard to the management of those stocks. They have never come to the Indian people in my area saying that they would like to incorporate their assistance to protect and enhance the salmon, because they have survived on salmon for 25,000 years. They have never done that. They have never done that anywhere, except to hire a few token Indian people as [Translation]

ces derniers d'utiliser une partie de leurs terres pour y pratiquer l'agriculture. Ces négociateurs représentaient donc des peuples vraiment souverains.

Vous n'êtes pas le seul, monsieur Clark, à tenir des propos de ce genre. Pour ma part, je n'exerce pas beaucoup mes droits d'Autochtone. Il est vrai que j'ai mangé quelques poissons, peut-être même un peu trop. Il y a dans ma famille des gens qui exercent leurs droits, notamment en pêchant le saumon sockeye. Nous le pêchons et le mettons en conserve, ce qui nous permet de passer l'hiver. C'est là l'expression d'un droit autochtone, mais j'ai entendu des gens s'en plaindre.

Je me dis alors que nous possédions jadis la totalité de ces richesses, nous en avions la pleine jouissance et c'est par pure bonté que nous les avons partagées avec vous, à cause de notre générosité naturelle et par respect à votre égard. Or voilà que vous nous dites que même les ententes concernant la chasse et la pêche ne peuvent pas être respectées. Depuis la signature de ces traités jusqu'à l'époque actuelle, il y a eu une érosion graduelle de ces prétendus privilèges spéciaux.

Je vais vous donner un autre exemple que vous connaissez bien et qui tracasse bien des gens. Les Indiens ne payaient pas d'impôts avant la Deuxième Guerre mondiale. Pendant que le conflit faisait rage, le Canada a demandé aux Indiens de se joindre à la lutte. Le Canada avait besoin d'eux et de leurs impôts pour contribuer à l'effort de guerre. Non seulement les Indiens sont-ils aller se faire tuer à l'étranger pour des pays dont ils ne connaissaient même pas l'existence, mais en plus ils ont contribué à l'effort de guerre en payant des impôts.

On leur avait promis que dès la fin de la guerre, les Indiens cesseraient de payer des impôts. Naturellement, ce n'est pas ce qui s'est passé. Cette exonération fiscale, qui faisait partie à l'origine des relations entre nos deux peuples, établie à l'issue de négociations, a été réduite à ceci: un Indien qui vit dans une réserve et qui travaille pour une bande indienne ou une entreprise indienne ne paie pas d'impôts. On entend dire qu'il s'agit-là d'un droit discriminatoire. D'accord, vous avez raison. Voici ce que je vais faire. Je suis prêt à renoncer à ce prétendu droit, mais en retour, vous devrez me rétrocéder la totalité du territoire. Point final. En effet, vous n'avez pas respecté le marché que vous avez conclu.

Nous avons donc d'une part toute une série d'indicateurs sociaux que vous connaissez et qui placent les Indiens au dernier rang de la société en termes de richesse, d'instruction, etc, et d'autre part, les gens disent que nous avons des privilèges spéciaux. Nous avons le droit d'abattre un orignal. Pourquoi reste-t-il si peu d'orignaux aujourd'hui? Parce que les Blancs n'ont pas bien géré cette ressource. Pourquoi les stocks de poissons s'épuisent-ils en Colombie-Britannique? Parce que vous avez un ministère des Pêches et Océans incompétent et qui n'a pas la moindre idée de ce qu'il devrait faire pour gérer ces stocks. Les fonctionnaires de ce ministère ne sont jamais venus consulter les Indiens de la région; ils ne leur ont jamais demandé de les aider à protéger et à préserver les stocks de saumons, à eux qui ont survécu pendant 25,000 ans en mangeant du saumon. Ils ne l'ont jamais fait. Ils ne l'ont jamais fait nulle part, si ce n'est que

extension officers. That was their sort of liberal consideration of it.

• 1015

I know the prairie people, and the treaty people would be very upset with the assumption that somehow whatever little right is allowed to remain should be taken away in the interest of self-government in the future. The treaties define a relationship between themselves and the non-Indian people that, if respected in modern-day terms and enhanced for the future, would solve their problems.

They aren't old agreements that somehow have to be divorced—unless we go back to square one. I am more than willing to take back the northern end of Vancouver Island and the mainland and the islands adjacent thereto as exclusive title, and then we will talk. I own it all. Now, let's see. Maybe I should let you hunt, and I'll tell you what I'm going to do. I'm going to make Port McNeill a little reserve, and then I will give you passes to go from Port McNeill to Port Hardy. Then another great idea I have is to put you in residential schools. You obviously do not have the respect for nature, but we'll beat it into you.

It doesn't make sense because it is not equal. If we were equals, in a sense of access to the resources, then you are probably right. Even in taxation—and this is not the policy of the Assembly of First Nations; it is just my expression. So I pay taxes. If I had equal opportunity in all respects, if my people had equal opportunity in all respects to all other people—economics, health. welfare. education, opportunity to generate wealth for the country-then there wouldn't be any problem about paying taxes. But why would you tax the people who will earn the least? I mean, 80% or 90% of the aboriginal people in this country are unemployed; vet a fattened Department of Indian Affairs bureaucracy is spending, I think, \$6.4 billion this coming year, supposedly on the excuse of our suffering. Let's start to think about that rather than about moose that have to be protected but have to be eaten by aboriginal people. They don't necessarily have to be eaten by non-Indian people. We should have a look at that.

If you divide it up, I think the figures come to \$30,000 per man, woman, and child, that the Department of Indian Affairs is supposedly responsible for. The average income on Indian reserves is \$7,000. Poverty income in this country is \$12,000. We are \$5,000 a year below the poverty wage. Just by getting rid of that Department of Indian Affairs and giving the money directly to the Indians, we could increase the average income of every man, woman, and child by \$23,000. I hope I live long enough—and I am sure both of us will, Mr. Clark—to see that Department of Indian Affairs long gone, because it is a sump hole of ineptitude and incompetence and racism. It controls Indian people to an extent that no civilized country should tolerate. But we are not giving up our rights to hunt.

[Traduction]

l'on a embauché une poignée d'Indiens à titre symbolique comme agents auxilliaires. C'est une forme de paternalisme que l'on pratiquait au ministère.

Je connais les habitants des Prairies signataires de traités. Ils seraient fort mécontents d'apprendre qu'on leur demanderait de renoncer à leurs maigres droits en contrepartie de l'autonomie administrative. Les traités définissent une relation entre eux-mêmes et les non-autochtones. Si cette relation était respectée en termes modernes et actualisée en termes de l'avenir, leurs problèmes seraient résolus.

Il ne s'agit pas de vieilles ententes devenues caduques, à moins de revenir à la case départ. Je suis tout à fait disposé à reprendre la partie nord de l'Île de Vancouver, ainsi que le continent et les îles au large de la côte, de m'en déclarer propriétaire exclusif. Je possède tout cela, voyons maintenant ce qu'on peut faire. Peut-être pourrais-je vous permettre d'y chasser. Quant à moi, voici ce que je vais faire. Je vais créer une petite réserve à Port McNeill et je vous donnerai des laissez-passer pour aller de Port McNeill à Port Hardy. J'ai une autre excellente idée: je pourrais vous enfermer dans des écoles résidentielles. Il est évident que vous n'avez aucun respect pour la nature, mais nous allons vous l'inculquer de force.

C'est absurde parce que nous ne sommes pas égaux. Si nous étions des égaux sur le plan de l'accès aux ressources, vous auriez probablement raison, même en ce qui concerne l'impôt, et je précise bien qu'il ne s'agit pas là de la politique de l'Assemblée des premières nations; ce sont de simples élucubrations de ma part. Donc, je paie des impôts. Si j'avais des chances égales à tous égards, si mon peuple était placé sur le même pied à tous points de vue-finances, santé, aide sociale, éducation, capacité de créer des richesses-alors il n'y aurait aucun problème et nous pourrions payer des impôts. Mais pourquoi imposeriez-vous les citoyens qui gagnent le moins d'argent? En effet, 80 p. 100, peut-être même 90 p. 100 des autochtones du Canada sont chômeurs; pourtant, l'appareil bureaucratique du ministère des Affaires indiennes dépensera, sauf erreur, 6,4 milliard de dollars cette année, prétendument pour alléger nos souffrances. Il faudra réfléchir à cela, au lieu de se pencher sur le problème de l'orignal qu'il faut protéger même si les autochtones ont le droit de le manger.

Un simple calcul permet de constater que le ministère des Affaires indiennes dépense 30,000\$ pour chaque homme, femme et enfant placé sous sa responsabilité. Le revenu moyen dans les réserves indiennes est de 7000\$. Le seuil de la pauvreté au Canada est de 12,000\$. Nous gagnons 5000\$ par année de moins que le seuil de la pauvreté. Si l'on se débarrassait du ministère des Affaires indiennes pour remettre l'argent directement aux Indiens, on augmenterait de 23,000\$ le revenu moyen de chaque homme, femme et enfant. J'espère que je vivrai assez longtemps pour voir disparaître le ministère des Affaires indiennes; enfin, je suis certain que nous verrons tous les deux ce jour, monsieur Clark. En effet, ce ministère est un bassin, une fosse d'ineptie, d'incompétence et de racisme. Il contrôle les Indiens à un point qu'aucun pays civilisé ne devrait tolérer. Mais nous ne renonçons pas à notre droit de chasse.

Le vice-président (M. Côté): Ceci termine le premier tour. Je tiens à faire remarquer à mes collègues que nous avons amplement dépassé le temps qui était alloué à ce premier tour. Bien sûr, les commentaires de notre invité sont tout à fait spéciaux, surtout qu'à travers l'histoire de notre pays, nos amis, les premiers habitants et les Premières nations, ont eu si peu le droit de parole. Je vous demanderai toutefois, pour le second tour, de vous limiter dans vos préambules et vos questions pour laisser encore la chance à notre invité de parler.

Mr. O'Kurley (Elk Island): I would like to thank Chief Wilson for appearing before the committee and providing us with the perspective that many of us don't often have an opportunity to see. I have a couple of questions, Chief Wilson, and they deal with the general notion of self-government, and they deal more with the perceptions that have been created in the country rather than with some of the specifics, and we can probably consider the environmental dimension, along with other dimensions, in the whole self-government concept.

1020

Before I ask my questions, I just want to say that I was pleased with your comments and your balanced approach to the environment and development. Your knowledge and your first-hand experience of logging really help to bring that balance into line.

I was also pleased with your call for a definition of the relationship. I know that in other negotiations with aboriginal people one of the key stumbling-blocks was that many aboriginals did not want that definition, did not want to define the self-government concept in the relationship. So I was quite pleased that you said it would be important.

Normally, when a constitution is agreed upon, the foundation of a constitution or any rule is certain basic principles. That is normally the first phase of it, that there is some agreement on a basic principle. Those principles have to apply, as much as possible, in all possible directions, to the people who are being affected by them.

I am going to ask some questions. I am not sure how to put it in an appropriate manner, but they have been troubling me, and I am just hoping that you can help me find my way through this. I have two questions here and they are two separate things and it is more for a discussion, to see if maybe you have some answers I have not thought about.

If it is reasonable to conclude that within Canada there is a group of people who, because of their history and culture and unique characteristics and of course other things you have mentioned, should be given autonomy or the exclusive authority to make decisions that affect the lives of the members in that particular group—if that is reasonable, and I think it is and you have given some good reasons for that, then I guess what concerns me is, when you turn it around the other way, is it also reasonable to organize non-aboriginals into sort of an exclusive self-governing group?

[Translation]

The Vice-Chairman (Mr. Côté): This puts an end to the first round. I want my colleagues to know that we have gone way beyond the time that was allocated for that first round. Of course, the remarks of our guests are quite special, all the more so because throughout the history of our country, our friends the first inhabitants, the First Nations have had their right to speak so much curtailed. However, I would ask you for the second round to limit your preamble and your questions in order to give our guest more opportunity to speak.

M. O'Kurley (Elk Island): Je remercie le chef Wilson de comparaître devant le comité et de nous ouvrir des perspectives que beaucoup d'entre nous n'avons pas souvent l'occasion d'entendre. J'ai quelques questions à vous poser, chef Wilson, au sujet de la notion générale d'autonomie administrative. Je traiterai des perceptions et des attentes qui ont été créées au Canada, plutôt que des détails. Et l'on pourra sans doute aborder la dimension environnementale parmi les autres aspects de ce concept d'autonomie administrative.

Avant de poser mes questions, je voudrais simplement vous dire que vos commentaires m'ont fait bien plaisir, tout comme votre conception équilibrée de l'environnement et du développement. Votre connaissance du domaine de l'exploitaion forrestière et l'expérience que vous y avez acquises directement ont vraiment contribué à cet équilibre.

J'étais également heureux de vous entendre réclamer une définition de nos rapports les uns avec les autres. Je sais qu'un des principaux obstacles sur lesquels ont achoppé d'autres négociations avec les autochtones, c'est que beaucoup d'entre eux ne voulaient pas définir la notion d'autonomie administrative dans le cadre de cette relation. Je suis donc très heureux de vous entendre dire que ce serait important.

Normalement, quand on s'entend sur une constitution, ou sur toute autre règle que ce soit, on l'assied sur certains principes de base. C'est normalement la première étape; il faut d'abord s'entendre sur des principes de base qui doivent être applicables dans la mesure du possible à tous les cas, à toutes les personnes touchées.

Je vais vous poser quelques questions. Je ne sais pas exactement comment les formuler, mais il s'agit de choses qui me préoccupent depuis un certain temps; j'espère simplement que vous pourrez m'aider à m'y retrouver. Je voudrais vous poser des questions sur deux points distincts. En fait, je veux surtout lancer une discussion pour savoir si vous avez des réponses auxquelles je n'ai pas pensé.

S'il est raisonnable de conclure qu'il existe au Canada un groupe de personnes à qui il faudrait, en raison de leur histoire, de leur culture et de leurs caractéristiques particulières, ainsi bien sûr que pour d'autres raisons que vous avez mentionnées, accorder l'autonomie ou le pouvoir exclusif de prendre les décisions touchant la vie des membres de ce groupe, si cela est raisonnable donc, comme je le pense et comme vous nous avez donné de bonnes raisons de le croire, il me semble que, si on retourne la question sous un autre angle, il serait également raisonnable de regrouper les non-autochtones dans un groupe distinct jouissant lui aussi de l'autonomie administrative.

What I am leading up to is, if we can justify aboriginals as governing themselves and having no intervention from outsiders in decisions that affect aboriginals' lives, then what are we going to do to ensure that members of the aboriginal community still have a role to play in governing the lives of non-aboriginals? How do we say, yes, what's mine is mine, but what's yours is ours; we are going to make decisions for our own lives, but we still want to have some influence in decisions that affect other people's lives? That is one question I have, and maybe you can answer that and then I will follow up with another one.

Mr. Wilson: You have mentioned, what's mine is mine and what's yours is ours. That seems to be the position taken by the provinces at the constitutional table. That is a naïve position, because we are going to have to recognize that we are all part of it. We simply have to exercise those jurisdictions in a different manner.

When I say exclusivity, don't interpret that as balkanization or somehow isolation. If we can resolve the whole question of self-government, treaty rights, and aboriginal title through a constitutional process and a negotiation process, which is where the definition of self-government will actually be done— For me to come up with a definition of self-government without being specific to the land, the resources, the trees, and the people is just an illusion anyway. So, really, the definition of self-government will be the negotiations that take place in regard to a particular piece of land, negotiations done by a particular Indian nation of people with the federal and provincial governments, if those jurisdictions do exist.

Let's say that is all done and you and I are playing with our grandchildren. It won't be as if the Indian people are a different country. I look forward, when the aboriginal title grievance is negotiated to our satisfaction in the Kwawkewlth-speaking area, to having a relationship to the municipal corporations within our jurisdictions, to the regional district, especially in terms of sewage, infrastructure and environmental considerations, a relationship to the provincial government that's clearly defined, and a relationship to the country that is defined by our negotiations. It is as huge as that. It isn't just us going away.

• 1025

Then I would see, and you would see, aboriginal people participating in society in a manner that they are not presently participating in society. Instead of the one, or two, or the three MPs who are aboriginal, you would see a vast, greater number of aboriginal people providing the kind of leadership. I don't mean to be racist, but I know for a fact that my upbringing—and this is not just me—has equipped me with a great deal of values that the country needs. It concerns me sometimes that some of our people don't seem to have those values built into them, or that somebody didn't build those values into them.

[Traduction]

Ce à quoi je veux en venir, c'est que s'il est justifiable que les autochtones se gouvernent eux-mêmes, sans intervention de l'extérieur dans les décisions qui les touchent, que pouvons-nous faire pour garantir que les membres de la communauté autochtone aient encore un rôle à jouer dans les décisions touchant la vie des non-autochtones? Comment peut-on dire que ce qui est à moi est à moi, mais que ce qui est à toi est à nous; nous voulons décider de notre propre vie, mais garder quand même une influence sur les décisions qui touchent la vie des autres? C'est une des questions que je me pose; vous pourriez peut-être y répondre, après quoi je vous en poserai une autre.

M. Wilson: Vous avez dit que ce qui est à moi est à moi, et ce qui est à vous est à nous. Il semble bien que ce soit la position prise par les provinces pendant les négociations constitutionnelles. C'est une position naïve parce que nous allons devoir nous rendre compte que nous sommes tous des éléments d'un même tout. Nous devons tout simplement exercer nos pouvoirs de façon différente.

Quand je parle d'exclusivité, il ne faut pas confondre avec la balkanisation ou l'isolement, sous une forme ou sous une autre. Si nous pouvons résoudre toute cette question de l'autonomie, des droits issus de traités et des titres des autochtones dans le cadre du débat constitutionnel et par négociation, puisque c'est là que sera défini en réalité l'autonomie administrative. . . Il serait illusoire de toute façon de tenter de définir l'autonomie sans rattacher ce concept à un territoire, aux ressources qui s'y trouvent, aux arbres qui y poussent et aux gens qui y vivent. Donc, en réalité, la notion d'autonomie administrative sera définie véritablement au cours des négociations qui auront lieu au sujet d'un territoire donné, par une nation indienne donnée, avec les gouvernements fédéral et provincial, s'il en existe encore.

Supposons que tout cela soit réglé, et que vous et moi soyons en train de jouer avec nos petits enfants. Les populations indiennes ne seraient pas en train de vivre dans un autre pays pour autant. J'espère bien que, quand le problème des titres des autochtones aura été négocié à notre satisfaction dans le secteur où l'on parle la langue Kwakwala, nous aurons toujours des liens avec les municipalités de notre région, avec le district régional, surtout en ce qui concerne les eaux usées, l'infrastructure et l'environnement, que nous aurons des liens bien définis au cours de ces négociations avec le gouvernement provincial et avec l'ensemble du pays. C'est aussi vaste que cela. Nous n'allons disparaître subitement.

Et je verrai alors, et vous verrez aussi, les peuples autochtones participer à la société bien davantage qu'aujourd'hui. Plutôt qu'un, deux ou trois députés autochtones, vous verriez un très grand nombre d'Autochtones assurer ce genre de leadership. Je ne veux pas me montrer raciste, mais je sais très bien que mon éducation m'a donné toutes sortes de valeurs dont le pays a besoin, et je ne suis pas le seul. Je m'inquiète parfois de voir qu'il y a certains de nos gens qui ne semblent pas partager ces valeurs, que ce soit de leur propre faute ou de celle de quelqu'un d'autre.

I have heard some politicians say, "These are my principles, but if you don't like them I have others." Well, I'm not one of those. These are my principles, period. That's it. I was born with them. Therefore I would hope, once we have organized and once we have negotiated, it would be a situation where we would participate as citizens of the country.

I will just give you this example. My father worked all his life, worked very, very hard all his life. He built a house for his mother, because his father died. He built a house for his mother out of the forest when he was 12 years old, and from that day until the time he died he worked. All he did was work. He kept 200 or 300 non-Indian people alive who would not have had jobs, just on the basis of his labours. Yet he died one year before he became a citizen of this country. He died in 1959 and at that time he wasn't a citizen of Canada.

I think that his contribution, even while not being a citizen, was enormous. Suppose he had been treated as a citizen from the time he was 12, or from the time he was born, what would his impact have been on the province and the country? I think that when we are in those solidified positions, the contribution of aboriginal people to this country is immeasurable. I look forward to—

Mr. O'Kurley: I have another question-

The Vice-Chairman (Mr. Côté): You just had your ten minutes, as much as the first-round people had before. I will come back to you, if this meeting and the members of this committee agree with that, on round number three. I am sorry.

Mr. Fulton: Mr. Chairman, I have two questions on which I would like to hear from the witness. One is in relation to property rights regarding which we have yet to hear, either in terms of a written brief or from a witness, are of benefit on the ecological side to Canada, because basically the entrenchment of those two bald–faced words "property rights" provides an enormous extension into all of our lives, particularly by polluting corporate entities, and it basically entrenches in the Constitution the right to pollute.

I would like to hear from you whether or not you think there would be some benefits to balancing. I think property rights will be dumped. I think they are one of the things Joe Clark dragged in there as a big target to have a lot of darts thrown at, to be ejected at the appropriate moment once Canadians realized what the implications were for the environment of including it in a non-defined way. Do you think a social charter might be able to balance some of the other things I alluded to, the devolution and transfer of subsection 91(24) powers, spending power, soil, water, wildlife conservation, forestry, mining, tourism, and so on? That is one question.

[Translation]

J'ai déjà entendu des hommes politiques dire: «voici mes principes, mais si vous ne les aimez pas, j'en ai d'autres». Et bien, je ne suis pas de ceux-là. J'ai mes principes, un point c'est tout. Je les avais déjà à la naissance. Par conséquent, j'espère qu'une fois que nous serons organisés et que nous aurons négocié, nous pourrons participer à la vie du pays à titre de citoyens à part entière.

Je vais vous donner un exemple. Mon père a travaillé très très fort toute sa vie. Il a construit une maison pour sa mère parce que son père était mort. Il a construit une maison pour sa mère grâce aux ressources de la forêt alors qu'il n'avait que 12 ans et, depuis ce temps-là, il n'a pas cessé de travailler jusqu'à sa mort. Il n'a jamais fait autre chose que de travailler. Il a assuré la subsistance de deux ou trois cents personnes, qui n'étaient pas des Autochtones, et qui auraient été privées de travail n'eut-ce été de son labeur à lui. Et pourtant, il est mort un an avant de devenir citoyen du Canada. Il est mort en 1959, il n'a donc jamais été fait citoyen canadien.

Pourtant, je pense que sa contribution, alors qu'il n'était même pas citoyen, a été énorme. Supposons qu'il ait été considéré comme un citoyen dès l'âge de 12 ans, ou depuis sa naissance, quelle influence aurait-il pu avoir sur sa province et sur son pays? Je pense que, concrètement, la contribution des Autochtones à la vie canadienne est impossible à mesurer. J'ai bon espoir que. . .

M. O'Kurley: J'ai une autre question. . .

Le vice-président (M. Côté): Vous avez eu vos 10 minutes, tout comme les autres membres qui ont participé à la première série de questions. Je vous redonnerai la parole plus tard, si les membres du comité y consentent, pour la troisième tournée. Je suis désolé.

M. Fulton: Monsieur le président, j'aimerais poser deux questions au témoin. La première porte sur le droit à la propriété dont personne ne nous a encore dit, que ce soit par écrit ou au cours d'un témoignage, qu'il serait profitable pour la protection de l'environnement au Canada. En effet, la constitutionnalisation de ces simples mots, «droit à la propriété», pourrait avoir des répercussions incroyables sur notre vie à tous; en particulier, cela donnerait aux grands pollueurs le droit de polluer, et consacrerait ce droit dans la Constitution.

J'aimerais savoir si vous pensez qu'il pourrait y avoir des avantages dans la balance. Je pense de toute façon que la question du droit à la propriété sera abandonnée. J'ai l'impression que c'est leurre que Joe Clark a offert comme cible aux foudres de l'opposition et que la proposition sera retirée au moment opportun lorsque les Canadiens se seront rendu compte des effets que cela pourrait avoir sur l'environnement, si ces droits étaient inclus dans la Constitution sans y être définis. Pensez-vous qu'une charte des droits sociaux puisse contrebalancer certains des autres éléments dont j'ai parlé, par exemple la dévolution et le transfert des pouvoirs prévus au paragraphe 91(24), du pouvoir de dépenser, des compétences relatives au sol, à l'eau, à la conservation de la faune, à l'exploitation forestière et minière, au tourisme et ainsi de suite? Voilà ma première question.

The second is in relation to James Bay, and using your own capacities to make this committee think. If the Cree, one of Canada's First Nations, were at the moment proposing to dam the St. Lawrence, which hydrologists recognize is the largest, single potential source of hydroelectric power in the province of Quebec, but that's not what is being proposed... Instead, the James Bay II project, particularly la Grande Baleine and NBR, would flood six times as much land in Quebec as is presently protected in all the national and provincial parks and all aboriginal lands combined. The Government of Quebec seems to have taken great offense to *The New York Times* ad taken out by the Grand Council.

• 1030

I would like your response on this issue as one that is being faced by a First Nation. This committee heard from Amory Lovins, who pointed out that if the Government of Quebec were interested in finding power to export by simply rewiring and remotoring buildings just on the Island of Montreal, more power could be saved than would be created by the whole of James Bay II. If Quebec wanted to export that power, they could go to New York and other states and say, "Look, this is nice, clean power that we have taken from within our own system, and we are exporting that." But, instead, they want to borrow money on the international market, to create employment with borrowed money inside Quebec. Rather than using Quebeckers' money and reinvesting it and creating more jobs by rewiring and remotoring and going to high-tech in their own province, they want to go low-tech.

Would you not agree that projects like this have to be seen for what they really are, which is, at the very least, cultural genocide? If you are going to flood all of the traditional gathering lands, hunting lands, fishing lands, burial grounds and community sites, then people have to understand what that means.

I think there is a meshing between things like this project, to which there are alternatives that don't require cultural genocide, and things that are going to have to be done, at the very least, to balance what is proposed here. This package is a bargaining package between the provincial capitals and Ottawa on the environmental side.

I know it is a bit of a round-house question, but I think you can bat it back into the park.

Mr. Wilson: Well, as one who has watched you fumble for your wallet on numerous occasions when the dinner bill arrives, I am not at all surprised at the length of your question.

But let me answer in regard to the James Bay situation, full in the knowledge of what I said before. We are not opposed to the aspirations of Quebec. But faced with what you have termed "genocide"—and maybe that is the

[Traduction]

La deuxième porte sur la Baie James; j'aimerais que vous aidiez les membres du comité à réfléchir à ce sujet. Si les Cris, une des premières nations du Canada, proposaient de construire un barrage sur le Saint-Laurent, qui constitue selon les hydrologistes la principale source d'énergie hydroélectrique dans la province de Québec, mais ce n'est pas ce qui est proposé... Mais le projet de la Baie-James II, et en particulier Grande-Baleine et le projet NBR, inonderaient au Québec une superficie six fois plus grande que celle qui est protégée actuellement dans tous les parcs nationaux et provinciaux du pays, en plus des terres autochtones. Le gouvernement du Québec semble avoir été gravement insulté par l'annonce publiée dans le New-York Times par le Grand Conseil.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de cette question qui touche une des premières nations. Amory Lovins a dit au Comité que, si le gouvernement du Québec voulait vraiment trouver de l'énergie à exploiter, il pourrait en économiser davantage simplement en remplaçant le câblage et les moteurs des immeubles situés sur l'île de Montréal que celle qui sera produite dans l'ensemble du projet de la Baie-James II. Si le Québec voulait exporter cette énergie, il pourrait aller à New-York et dans d'autres États et dire: «Voyez, nous avons ici une énergie propre qui vient de notre propre système, et nous voulons l'exporter». Mais au contraire, il emprunte sur le marché international pour créer de l'emploi au Québec grâce à ces fonds d'emprunt. Plutôt que de se servir de l'argent des Québécois et de le réinvestir, et plutôt que de créer plus d'emplois en remplaçant les câblages et les moteurs

Ne pensez-vous pas qu'il faut prendre ces projets pour ce qu'ils sont réellement, c'est-à-dire à tout le moins un génocide culturel? Si les terres traditionnelles de cueillette, de chasse et de pêche, les lieux de sépulture et les sites communautaires vont être inondés, il faut que la population comprenne ce que cela signifie.

dans sa propre province, ce qui serait une application intéressante d'une technologie de pointe, le gouvernement du Québec a décidé de se contenter d'une technologie traditionnelle.

Je pense qu'il y a un lien entre les projets de ce genre, qui pourraient être remplacés par d'autres solutions ne nécessitant pas de génocides culturels, est le minimum de choses qu'il faudra faire pour contrebalancer les propositions qui nous ont été soumises. Ces propositions sont un outil de négociations entre les capitales provinciales et Ottawa au sujet de l'environnement.

Ma question a un peu dévié de sa trajectoire, mais je pense que vous pourrez la ramener droit au but.

M. Wilson: Eh bien, après vous avoir vu fouiller dans votre portefeuille à plusieurs reprises quand arrivait l'addition, je ne suis pas du tout surpris de la longueur de votre question.

Mais je vais vous dire ce que je pense de la situation à la Baie-James; cela n'enlève rien à ce que j'ai dit tout à l'heure. Nous ne sommes pas contre les aspirations du Québec. Mais devant ce que vous avez appelé un «génocide»,

appropriate term—what would I do as a James Bay Cree? I would do anything to stop that intrusion upon my land. I would not stop at putting an ad in *The New York Times* or other things like that.

But now what we have is Premier Bourassa seeming to be on a course to do this. He views the Indian people as the impediment to it. Now, in the same manner as the first James Bay project, you saw, especially if you were citizens of Quebec, the amount of money that was spent in court and various other things. Instead, they could have simply gone to the Indians and said, "Hey, listen, we think we need power." The Indians would have said, "Hold it!" Maybe they would have suggested what you suggested, or what this fellow has suggested, or maybe they would have said, "Well, okay, we understand there is power".

But this megaproject mentality is one that affected W.A.C. Bennett in British Columbia. We had to build huge, huge dams and flood huge tracts of land. You are aware of the Bennett Dam in Williston Lake. There is still wood floating around there, you know. There are millions and millions of board–feet of wood floating around that artificial reservoir. I don't know what that's doing in terms of the leaching of mercury and other chemicals into the environment. That's a kind of lack of planning. But then you get your back up: "It's my project and I want to push it through." All of a sudden you are going to fight it through regardless of what you want to do. That, to me, is something from the Dark Ages.

British Columbia is still a frontier province. To a certain extent, Quebec is still a frontier province because of the huge expanse of land that is relatively unoccupied. But I think we have to approach it more from the point of view of protecting it and ensuring that the rights of people who have lived there for a thousand years are certainly as important as the desire of New York or New Hampshire to turn lights on and for Quebec to export power for its benefit.

• 1035

I find it difficult, and I know the national chief is finding it difficult, because we are perceived as being opposed to Quebec. Yesterday I got many angry calls from francophones who were responding to some of the things that National Chief Mercredi had said, and they simply were not true. Damming James Bay and flooding all that territory and doing what they know is environmentally inappropriate is something... Without getting into discussions about the relationship to Quebec, the federal government is going to have to insist and exercise its authority to make sure the project does not go through in its present form. It must make absolutely sure that it is necessary, not because Mr. Bourassa says it is, not because the Government of Quebec says it is, but because we, as Canadians, say it is or is not necessary.

[Translation]

et le terme n'est peut-être pas trop fort—, qu'est-ce je ferais si j'étais un Cri de la Baie-James? Je ferais n'importe quoi pour empêcher cette intrusion sur mon territoire. Je n'hésiterais pas à publier une annonce dans le *New-York Times* ou à prendre d'autres mesures de ce genre.

Mais il semble que le premier ministre Bourassa soit bien déterminé à aller de l'avant. Il considère les Indiens comme un obstacle à son projet. Au moment du premier projet de mise en valeur de la Baie-James, on a pu voir, surtout si l'on était citoyen du Québec, que beaucoup d'argent a été dépensé pour des recours devant les tribunaux et pour diverses autres raisons. Mais le gouvernement aurait pu tout simplement aller trouver les Indiens et leur dire qu'il avait besoin d'énergie. Les Indiens auraient dit: «un instant!». Ils auraient peut-être fait la suggestion que vous avez faite, ou que ce monsieur a faite, ou alors, ils auraient peut-être dit: «bon, d'accord, nous comprenons qu'il faut de l'énergie».

Mais W.A.C. Bennett, en Colombie-Britannique, avait lui aussi cette mentalité de privilégier les grands projets. Nous avons dû construire d'énormes barrages et inonder d'immenses territoires. Vous connaissez le barrage Bennett, au Lac Williston. Il y a encore du bois qui flotte là-bas, vous savez. Il y a des millions et des millions de pieds—planches de bois qui flottent sur ce réservoir artificiel. Je ne sais pas quels effets cela peut avoir en termes de contamination environnementale au mercure et par d'autres substances chimiques. Il y a là un manque de planification. Mais le responsable de ce grand projet a décidé que c'était son idée et qu'il allait la mener à bien. Il a donc fait tout ce qu'il fallait pour cela sans se préoccuper des conséquences. D'après moi, c'est digne du Moyen-Âge.

La Colombie-Britannique est encore une province de colonisation. Dans une certaine mesure, le Québec aussi, en raison de l'immense territoire qui y est encore inoccupé. Mais je pense qu'il faut plutôt essayer de protéger ce territoire et de reconnaître que les droits des gens qui vivent là-bas depuis un millénaire sont certainement aussi importants que les besoins d'énergie de New-York ou du New Hampshire et le désir du Québec d'exporter cette énergie pour son propre profit.

Je trouve la situation difficile, et je sais que le chef national est du même avis, parce qu'on s'imagine que nous sommes contre le Québec. J'ai reçu hier de nombreux appels de francophones qui voulaient répondre à certains des propos qu'a tenus le chef national Mercredi, et qui n'étaient absolument pas vrais d'après eux. La construction d'un barrage à la Baie-James, qui va inonder tout ce territoire, et tout ce projet dont ils connaissent les dangers pour l'environnement... Sans entrer dans un débat sur nos rapports avec le Québec, j'ajouterais que le gouvernement fédéral va devoir insister et exercer son autorité pour s'assurer que le projet ne sera pas réalisé dans sa forme actuelle. Il faut être absolument certain que ce projet est nécessaire, pas parce que M. Bourassa le dit, pas parce que le gouvernement du Québec le dit, parce que nous, Canadiens, estimons que c'est nécessaire.

You can't do it any more. The federal government has the responsibility, not only in terms of its environmental protections but in terms of its trustee relationship to the Crees, to make sure that does not take place. That is not being opposed to Quebec. Do we write off a few thousand Crees simply because people in New Hampshire can't conserve power in a legitimate manner?

The other thing is the property rights. I hope that's thrown out. The concept of the right to exercise your exclusive jurisdiction over property often runs right in the face of regulations that are designed to protect that property. We are going to have that discussion. I am surprised we don't realize how that is going to create even more problems, in the same manner that we talked about the Indians not being balkanized. We can't allow people to have exclusive jurisdiction in regard to property because this concept is very offensive to us.

We know we own the land, we also know that the land owns us. We are owned by the land, yet you institute this assumption that you can do anything to it, almost as if the property were a slave. That seems to be the major difference in our attitude in regard to land use as compared to that of the non–Indian people. We don't view the land as a slave to be used in any manner; we view it as the mother that must be respected, protected and treated in the proper manner.

I don't know whether that can be done, and I am not conversant with regard to the social charter arguments. I do know that we have to recognize that the balance and the relationship between or among all the expressions of right of the various people in this country cannot be prevented simply because we insist on something like property rights, or because we insist on some particular right. We have to go beyond narrow—minded visions of our own self-interest to realize that the interests of all of us have to be negotiated and respected.

It can't be done by damming the James Bay rivers and flooding out the Crees or flooding out people in Manitoba or Saskatchewan or doing other things like that. It can be done only if we sit down with each other and don't preach our doctrines to each other, but we haven't even got to that point yet. We never even got to that position at the four constitutional conferences that we had in regard to aboriginal issues. We have to get to that kind of position to talk about our relationship.

Mr. Martin: First of all, Bill, in one of your earlier remarks you referred to your own girth. We have noticed that this is a problem with people from the west coast who come to Ottawa.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Wilson: He was not like that when we started.

Mr. Fulton: Martin, suck it in.

Mr. Martin: I am trying. How can I talk while I am holding in my stomach?

[Traduction]

Cela n'est plus possible. Le gouvernement fédéral doit s'assurer que ce projet n'aura pas lieu, pas seulement pour protéger l'environnement mais parce qu'il est le fiduciaire des Cris. Nous ne nous opposons pas au Québec. Faut-il ignorer le sort de quelques milliers de Cris tout simplement parce que les gens du New Hampshire ne sont pas capables de conserver l'énergie comme il le faudrait?

Vous avez parlé aussi du droit à la propriété. J'espère bien que cette proposition sera retirée. Le droit d'exercer une compétence exclusive sur sa propriété est souvent tout à fait contraire aux règlements, destinés à protéger cette propriété. Il faudra bien en discuter. Je suis étonné de voir que personne ne se rend compte que cela va créer encore plus de problèmes, de la même façon que nous parlions de la nécessité d'éviter la balkanisation des Indiens. Nous ne pouvons pas permettre aux gens d'avoir le pouvoir absolu sur leur propriété parce que ce concept est tout à fait contraire à nos croyances.

Nous possédons la terre, mais la terre nous possède aussi. C'est la terre qui nous gouverne et pourtant, vous prétendez qu'on peut en faire ce qu'on veut comme si c'était une esclave. Il me semble que c'est là la principale différence entre les Indiens et les Non-Indiens au sujet de l'utilisation du territoire. Nous ne percevons pas la terre comme une esclave que nous pouvons utiliser comme bon nous semble; pour nous, c'est la Mère qu'il faut respecter, protéger et traiter convenablement.

Je ne sais pas si c'est possible, et je ne connais pas très bien la question de la Charte des droits sociaux. Mais je sais que nous devons reconnaître qu'il est impossible d'empêcher l'équilibre et le lien entre les diverses manifestations des droits des gens qui habitent le pays, simplement en insistant sur le droit à la propriété ou sur quelqu'autre droit du même genre. Il faut aller au-delà des intérêts mesquins de chacun pour se rendre compte qu'il faut négocier et respecter dans l'intérêt de tous.

Ce n'est pas en harnachant les rivères de la Baie-James et en inondant les terres des Cris ou des gens du Manitoba ou de la Saskatchewan, par exemple, qu'on pourra le faire. Nous ne pourrons y arriver que si nous discutons véritablement sans pontifier, mais nous n'en sommes même pas encore là. Nous n'en sommes même pas arriver à ce stade malgré les quatre conférences constitutionnelles qui ont eu lieu au sujet des questions autochtones. Il faut en arriver là pour discuter de nos rapports.

M. Martin: Premièrement, Bill, vous avez parlé tout à l'heure de votre propre corpulence. Nous avons remarqué que c'était un problème courant chez les gens de la Côte Ouest qui viennent à Ottawa.

Des voix: Oh, oh!

M. Wilson: Il n'était pas comme ça quand nous avons commencé.

M. Fulton: Martin, rentre donc la panse.

M. Martin: J'essaie. Mais comment est-ce que je peux parler en retenant mon souffle?

The inherent right to self-government—and you have expressed it very well—is not something that is given, it is something that a people who governed themselves for 25,000 years before Europeans arrived simply have. That being said, in addition to that right being inherent, there are a number of other reasons why it ought to exist. One of them is simply the ways in which provincial and federal governments have exercised their jurisdiction. I am asking you this question really within the context of Quebec, because there is a perception that this is a problem peculiar to Quebec, and I think you have handled this very well in your question. I would like you to elaborate on it. This is not a Quebec problem in any way, shape or form. This is a national problem.

• 1040

Look at the Harper case in Manitoba as an example, and you have already made reference to British Columbia and the way all of the aboriginal issues have happened in British Columbia. There is also the fact that the Micmacs in Nova Scotia have been deprived of their rights.

There are problems in Quebec, there is no doubt about that, but these are not problems peculiar to Quebec, and you have made the point that you are not attacking Quebec. What you are really doing is fighting for the right of aboriginal Canadians from coast to coast, rights which have been transgressed by governments from coast to coast. Perhaps you could elaborate on that.

Mr. Wilson: Let me deal with the question of inherent rights, so that we are at least as clear as we possibly can be. We have been fairly specific about the Canada round material and the Clark... I am sure you have probably seen it. But in regard to inherent right, unless it is inherent right that is entrenched, it is a continuation of the master-servant relationship. It is the assumption that white people are superior and Indian people are inferior; therefore, white people give them something. That is the approach that is contemplated under the constitutional discussion, as it presently exists.

What we are saying is that will never work; it has never worked in the past. We are not inferior. We may be smaller in numbers, but we are just as good as you or anybody else. We want to deal with you in the manner that we dealt with you when we signed treaties, as sovereign people over our own jurisdictions, and that is something that would then be worked out within the negotiations. If you think about inherent right from the point of view of children, if you are lucky enough to have them—they are born with all the rights in the world and those rights can never be taken away from them. They can be restricted in their exercise or they can be encouraged or enhanced in their exercise, but they can never be taken away from them. People don't understand that.

You can't give rights away as if they were, with respect, Mr. Clark, wheat farmer grants. You can't give them away simply because they don't exist in that kind of manner. They can only be enhanced or curtailed. I think people shouldn't

[Translation]

Le droit inhérent à l'autonomie administrative, comme vous l'avez très bien expliqué, n'est pas quelque chose qu'on donne, c'est quelque chose que possède tout simplement un peuple qui s'est gouverné pendant 25,000 ans avant l'arrivée des Européens. Cela dit, outre le fait que ce droit est inhérent, il y a un certain nombre d'autres raisons pour lesquelles il devrait exister. Il y a notamment la façon dont les gouvernements fédéral et provinciaux ont exercé leurs compétences. Je vous pose cette question dans la perspective du Québec parce qu'il y a des gens qui pensent que ce problème est particulier au Québec, et je pense que vous en avez parlé très clairement dans votre question. J'aimerais que vous nous en parliez davantage. Ce n'est absolument pas un problème propre au Québec; c'est un problème national.

Voyez par exemple le cas de Harper au Manitoba—et vous avez déjà parlé aussi de la Colombie-Britannique et de la façon dont les questions autochtones y ont été traitées. Il y a aussi le fait que les Micmacs de la Nouvelle-Écosse ont été privés de leurs droits.

Il y a évidemment des problèmes au Québec, mais ils ne sont pas propres à cette province, et vous avez précisé que vous n'attaquiez pas le Québec. Ce que vous faites, c'est de lutter pour les droits des Canadiens autochtones d'un océan à l'autre, parce que ces droits ont été transgressés par les gouvernements d'un océan à l'autre. Vous pourriez peut-être nous en parler plus en détails.

M. Wilson: Permettez-moi d'abord de répondre à votre commentaire sur les droits inhérents pour que la chose soit aussi claire que possible. Nous avons été assez clairs au sujet des propositions de la ronde Canada et du document Clark... Je suis sûr que vous avez dû le voir. Mais en ce qui concerne le droit inhérent, tant qu'il ne sera pas constitutionnalisé, la relation de maître à serviteur se poursuivra. On part du principe que les Blancs sont supérieurs aux Indiens et qu'ils peuvent par conséquent leur donner quelque chose. C'est dans cette perspective que s'amorce le débat constitutionnel pour le moment.

D'après nous, cela ne marchera jamais; cela n'a jamais marché dans le passé. Nous ne sommes pas inférieurs. Nous sommes peut-être moins nombreux, mais nous sommes aussi bons que vous ou que n'importe qui d'autre. Nous voulons négocier avec vous de la même façon que quand nous avons signé des traités, à titre de peuple souverain dans notre propre territoire, et il faudrait négocier cela. Vous pouvez appliquer le concept de droits inhérents à vos enfants, si vous avez la chance d'en avoir; les enfants naissent avec tous les droits du monde et on ne peut pas les en priver. On peut en restreindre ou en favoriser l'exercice, mais on ne peut jamais les supprimer. Les gens ne comprennent pas cela.

On ne peut pas donner de droits comme s'il s'agissait de subventions aux producteurs de blé, sauf le respect que je dois à M. Clark. On ne peut pas les donner simplement parce qu'ils n'existent pas de cette façon-là. On peut

assume that the federal government or the provincial government is giving us something. Certainly they have taken and taken, in terms of the exercise of our rights, our control over natural resources and our institutions, but they cannot give us self-government. We have to recognize this and sit down and deal with it in the modern day context.

The expression I have heard many times, which defines it fairly well for me and which women would certainly understand, is to pose to yourself this question: do women require male approval in order to be free? The answer, of course, is no. It doesn't matter what the men think; women will be free, in the same manner that aboriginal people know that we don't require white approval or a favour—and we don't view it in that manner—in order for us to be free and self-governing.

So we would hope that we can get beyond this assumption that we have to be supplicants and that you are the master. We know you may very well have more power, you may very well have more money and authority, but you do not have any more rights than we do. You have the same rights that you were born with and that I was born with and that all human beings were born with. What we have to do now is to find how we can express it in a way that allows aboriginal people to exist within the context of this country, and we have not addressed it.

We are still so far away from it because we are still on our high horse. As one who was educated in the white man's legal system, I can understand how that assumption perpetuates itself, that somehow there is a superior relationship, master–servant. I can understand how that goes on, but it is not going to work. It has never worked in the past. All of this benevolent dictatorship from the Department of Indian Affairs has produced what? Poverty, unemployment, sexual abuse, drugs, alcohol, alienation from the resources. It has never worked in the past.

• 1045

What the national chief has said very eloquently on many occasions is that we are going to alter forever the fundamental relationship between ourselves and the Canadian governments and the provincial governments. And unless we are ready to accept that fundamental change in our relationships, we will forever pour water down the dry well in terms of money in the Department of Indian Affairs and our relationships will always be prejudiced because they won't be based on respect.

To me, that is so self-evident. I wonder how talented politicians, such as the many ones who are involved, can't see that. I guess I was educated in a different place. I was educated in my country. But those things to me were self-evident from birth, that if I was going to get along with other people, I didn't assume power relationships over them and exercise that power over them. If you had a mother like I had and a dad like I had, and 10 brothers and sisters like I had,

[Traduction]

simplement les favoriser ou les restreindre. Il ne faut pas croire que le gouvernement fédéral ou les provinces nous donnent quelque chose. Bien sûr, ils n'ont cessé de nous priver de l'exercice de nos droits, de notre contrôle sur nos richesses naturelles et sur nos institutions, mais ils ne peuvent pas nous donner l'autonomie administrative. Il faut bien s'en rendre compte et discuter de la question dans le contexte d'aujourd'hui.

J'ai entendu souvent une comparaison qui définit très bien le concept pour moi, et que les femmes vont certainement comprendre. Demandez-vous un peu si les femmes ont besoin de l'approbation des hommes pour être libres. Bien sûr que non. L'opinion des hommes n'a pas d'importance; les femmes prennent leur liberté de la même façon que les peuples autochtones savent qu'ils n'ont pas besoin de l'approbation des Blancs, ni d'une faveur—et nous ne voyons pas cela sous cet angle—pour être libres et autonomes.

Nous espérons donc que nous pourrons aller au-delà de cette prémisse selon laquelle nous devons supplier parce que vous êtes les maîtres. Nous savons très bien que vous avez plus de pouvoirs, plus d'argent, mais vous n'avez pas plus de droits que nous. Vous et moi avions les mêmes droits à la naissance, comme tous les êtres humains. Ce qu'il faut faire maintenant, c'est définir la façon d'exprimer cela afin de permettre aux Autochtones de vivre à l'intérieur du Canada; nous n'en avons encore jamais discuté.

Nous en sommes encore très loin parce que nous sommes encore sur nos grands chevaux. J'ai étudié le droit de l'homme blanc et je peux donc comprendre comment se perpétue cette impression de rapports de supériorité, entre maître et serviteur. Je comprends comment cette croyance subsiste, mais cela ne marchera pas. Ça n'a jamais marché dans le passé. La dictature bienveillante du ministère des Affaires indiennes, qu'est-ce que cela a donné? La pauvreté, le chômage, les agressions sexuelles, la toxicomanie, l'alcoolisme et l'absence de contrôle sur l'utilisation des ressources. Ça n'a jamais marché dans le passé.

Le chef national a dit avec éloquence à maintes reprises que nous allons modifier pour toujours les liens fondamentaux entre nous-mêmes et les gouvernements du Canada et des provinces. Et, si nous ne sommes pas prêts à accepter ce changement fondamental dans nos rapports, nous allons continuer à gaspiller l'argent du ministère des Affaires indiennes, et nos relations vont toujours être teintées de préjugés parce qu'elles ne seront pas fondées sur le respect.

Pour moi, c'est une évidence. Je ne comprends pas comment il se fait que des hommes et des femmes politiques de grand talent, comme tous ceux qui se sont penchés sur le dossier, ne s'en rendent pas compte. Je suppose que je n'ai pas été éduqué au même endroit. J'ai été éduqué dans mon pays. Mais il m'a toujours paru évident que, si je voulais m'entendre avec les autres, il ne fallait pas me livrer à des joutes de pouvoir avec eux et exercer mon pouvoir sur eux. Si

you knew power relationships, especially when you were the younger one. The only way you could proceed was if you said, "Listen, I've got rights here too. They are just as good as yours. You may be bigger than I am but that doesn't mean you are better than I am." We have to get out of that assumption that somebody is better and somebody is bigger, somebody has more power, somebody has more rights, because it's not true.

Le vice-président (M. Côté): Ceci clôt le second tour. Il est 10h45 et nous avons d'autres invités à 11 heures. Je ne sais pas si les membres du Comité voudront s'accorder quelques minutes de plus. Est-ce qu'il y a encore des députés qui voient la nécessité de prolonger la réunion? En ce cas, je voudrais avoir votre accord. Est-ce que les membres du Comité veulent prolonger la réunion ou non?

Mr. Fulton: Mr. Chairman, it is not really a question. I just think that the really extraordinary evidence that we've heard from Chief Wilson this morning should be mandatory reading for all Members of Parliament and premiers and legislators generally in that I think we've heard from an extraordinarily deep philosophical well about the contradictions of what we are doing.

I agree with Mr. Wilson that we do have a chance in this Canada round to do it right, and I don't think we should wait another century to do it. I am appealing to you, Mr. Chairman, to make sure this evidence is appropriately distributed. I think he has well covered the problems with our constitutional approach and I think we are all deeply grateful for his profound evidence.

The Vice-Chairman (Mr. Côté): Does that mean that is all from you, as long as we heard a lot of those comments from our guest?

Mr. Fulton: Yes, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman (Mr. Côté): Because you had a comment stepping into a new discussion maybe.

Mr. Martin: Mr. Chairman, I think you will certainly understand the pertinence of this. I agree with the quality of the testimony that Mr. Fulton has referred to. A number of times in the course of his testimony, Mr. Wilson made it very clear, whether he be simply seeking the recognition of the inherent right to self-government—which we certainly agree with, and I think that you have expressed the reasons very well—that the situation in Quebec is no different from the situation that exists with governments right across this country. You have made that point a number of times. I think it would be an important point that Mr. Wilson reiterate... Indeed, you have stated that your battle is not with Quebec, that your battle is really with a state of mind that exists from coast to coast to coast, and I think it would be very helpful simply for this country if you could repeat that.

Mr. Wilson: Let me state again that our fight and struggle is not with the citizens of the province of Quebec at all, but I would only disagree with part of your interpretation of my comments. I know that the province of Quebec and the

[Translation]

vous aviez eu une mère comme la mienne, un père comme le mien, et 10 frères et soeurs comme les miens, vous sauriez ce que c'est, les joutes de pouvoir, surtout si vous étiez le plus jeune. La seule façon d'arriver à quelque chose, c'était de dir: «Écoutez, j'ai des droits, moi aussi. Ils sont aussi bons que les vôtres. Vous êtes peut-être plus grands que moi, mais cela ne veut pas dire que vous êtes meilleurs.» Il faut en finir avec cette présomption qu'un des joueurs est meilleur et plus gros, qu'il a plus de pouvoir, qu'il a plus de droits, parce que ce n'est pas vrai.

The Vice-Chairman (Mr. Côté): This ends our second round. It is 10:45 a.m. and we have other witnesses to hear at 11:00 a.m.. I do not know if members of the committee would like a few more minutes. Are there still members who think it is necessary to extend the meeting? If so, I would like your consent. Are members of the committee willing to continue or not?

M. Fulton: Monsieur le président, je n'ai pas vraiment de questions à poser. Je pense simplement que tous les députés, tous les premiers ministres et tous les législateurs devraient être tenus de lire le témoignage vraiment exceptionnel que nous a donné le chef Wilson ce matin parce que je pense que nous avons entendu ici un puits de sagesse sur les contradictions dans ce que nous sommes en train de faire.

Je suis d'accord avec M. Wilson pour dire que la ronde Canada nous donne l'occasion de redresser la situation et je ne pense pas que nous devions attendre encore un siècle pour le faire. J'aimerais donc, monsieur le président, que vous vous assuriez que ce témoignage sera largement diffusé. Je pense que le chef Wilson a fait le tour des problèmes que pose notre conception de la question constitutionnelle et nous lui sommes tous très reconnaissants de la profondeur de son témoignage.

Le vice-président (M. Côté): Est-ce que cela veut dire que vous avez terminé puisque notre invité nous a déjà parlé longuement de cela?

M. Fulton: Oui, monsieur le président.

Le vice-président (M. Côté): Parce que vous avez fait une observation qui aurait pu nous entraîner dans un nouveau débat.

M. Martin: Monsieur le président, je pense que vous comprendrez certainement la pertinence de mon observation. M. Fulton a raison de dire que nous avons entendu un témoignage exceptionnel ce matin. À diverses reprises au cours de ce témoignage, M. Wilson a dit très clairement, par exemple au sujet de la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie administrative—ce sur quoi nous sommes tout à fait d'accord, et je pense qu'il a très bien exprimé pourquoi—que la situation est absolument la même au Québec que dans tout le reste du pays. Vous l'avez souligné à quelques reprises. Et je pense qu'il serait important que M. Wilson réitère... En fait, vous avez dit que vous ne luttez pas contre le Québec, mais plutôt contre un état d'esprit qui règne de l'Atlantique au Pacifique et à l'Arctique, et je pense qu'il serait très utile pour le pays que vous le répétiez.

M. Wilson: Je vous dirai donc encore une fois que ce n'est pas du tout contre les citoyens du Québec que nous luttons, mais je ne suis pas tout à fait d'accord avec votre interprétation de certains éléments de mon témoignage. Je

French-speaking people in that province are unique and distinct. There is no question in my mind about that at all. I know that in order to forever protect their language and culture and their expression of that culture, special things are going to have to be done.

• 1050

Special things will also have to be done in regard to aboriginal citizens, and we cannot hide behind the egalitarian assumption that special privileges for others violates our rights as equal citizens. To me, that is a naive, morally indefensible position, but clearly we have no quarrel with the citizens of Quebec. In fact, we perceive ourselves more in terms of allies in the sense of the common nature of our struggle.

It is our desire to perpetuate our languages, our cultures, our nations, our way of life, our traditions and our relationships to the land and to each other. Isn't that what Quebec is trying to do? I certainly hope, at the invitation of the national chief, that Mr. Bourassa comes to our meeting and discusses that with us in the forthright manner that I am sure he is capable of doing. It is an old game that is played far too many times: you play off one group against another group because you don't want to deal fairly and honestly with the problem. To me, that kind of divide-and-conquer tactic is offensive and morally corrupt. It is ridiculous.

We do not have a struggle with the people of Quebec but we do have problems with their government, especially when the representative of that government is considering flooding the lands and the nations of many people in that province. The fact is that the multiplicity of nations within Quebec that are aboriginal. . . Their aspirations are going to have to be dealt with in a fair and honest manner. Although I am not a Christian, I will quote you something from the Bible: "Let he who is without sin cast the first stone".

We will simply have to ensure that the relationship between the Quebec government, the Quebec people and the aboriginal citizens in that province is dealt with in a fair and honest manner.

Mr. O'Kurley: Chief Wilson, I am interested in your comments about the Department of Indian Affairs and the money not going directly to the people for whom it is intended.

A lot of oil revenue was generated in the Indian community in Hobbema, Alberta. As a result of the excessive amount of income that was coming into that community, Chief Small Boy said that money was actually a detriment to maintaining the culture of that community. So he took a band of people from Hobema and went into the foothills of the Rockies in an attempt to get away from it.

I am interested in the relationship between political independence and economic independence. In many cases, when somebody wants to be their own boss they must also be economically accountable. Could you describe or define the relationship between political authority or political independence and economic accountability or economic independence?

[Traduction]

sais que la province de Québec et les francophones qui y vivent sont uniques et distincts. Cela ne fait aucun doute dans mon esprit. Je sais aussi qu'il faudra prendre des mesures particulières pour protéger à jamais leur langue et leur culture, ainsi que l'expression de cette culture.

Mais il faudra également prendre des mesures particulières pour les citoyens autochtones, et nous ne pouvons pas nous cacher derrière le principe égalitaire voulant qu'en accordant des privilèges à certains, on viole les droits à l'égalité des autres. Pour moi, c'est une position naïve et moralement indéfendable, mais il est certain que nous ne cherchons pas querelle aux citoyens du Québec. En fait, nous serions plutôt leurs alliers étant donné la nature commune de notre lutte.

C'est notre désir de perpétuer notre langue, notre culture, nos nations, notre mode de vie, nos traditions et notre rapport au territoire et à autrui. Est-ce que ce n'est pas exactement ce que le Québec essaie de faire? J'espère bien que M. Bourassa répondra à l'invitation du Chef national et viendra discuter avec nous avec toute l'honnêteté que je lui connais. Depuis trop longtemps, on essaie de dresser les groupes les uns contre les autres parce qu'on ne veut pas s'attaquer honnêtement au problème. Pour moi, ces tactiques visant à diviser pour régner sont insultantes et dénotent une certaine corruption morale. C'est ridicule.

Nous n'avons pas de querelle avec la population québécoise, mais nous ne sommes pas d'accord avec son gouvernement, surtout quand le représentant de ce gouvernement songe à inonder les terres de nombreux habitants de cette province. Le fait est qu'il y a au Québec de nombreuses nations autochtones. . . Il va falloir répondre à leurs aspirations de façon juste et honnête. Je ne suis pas chrétien, mais je vous citerai quand même la Bible: «Que celui qui est sans péché jette la première pierre.»

Nous devrons simplement nous assurer que la question des relations entre le gouvernement du Québec, la population québécoise et les citoyens autochtones de cette province sera réglée de façon juste et honnête.

M. O'Kurley: Chef Wilson, vos commentaires sur le ministère des Affaires indiennes et sur le fait que les fonds du ministère ne vont pas toujours directement aux gens qui devraient en bénéficier m'ont beaucoup intéressé.

La communauté indienne de Hobbema, en Alberta, a tiré du pétrole des recettes considérables. Par suite de cette arrivée de fonds inhabituelle dans la collectivité, le Chef Small Boy a dit que cet argent représente en fait un obstacle au maintien de la culture collective. Il a donc pris un groupe de gens de Hobbema et s'est installé dans les contreforts des Rocheuses pour tenter d'échapper à tout cela.

Je me pose des questions sur les liens entre l'indépendance politique et l'indépendance économique. Dans bien des cas, si on veut prendre sa destinée en main, il faut aussi être responsable du point de vue économique. Pourriez-vous définir pour nous la relation entre pouvoir ou indépendance politique, et responsabilités ou indépendance économique? Environment 24–10–1991

[Text]

Mr. Wilson: Clearly, there will be no self-government in this country for any aboriginal citizens unless there is a renewable natural resource base and huge tracts of land upon which to base the necessary money to fuel self-government. We do not anticipate the Department of Indian Affairs being the umbilical cord forever, because we see that as a major problem. Their control over us has created most of the problems on Indian reserves. We share responsibility for much of it, but had we had the opportunity to make our own decisions, we certainly would have done things in a vastly different manner.

I haven't suffered. I've suffered in terms of money but not from a surplus of it. I am constantly paying for dinner for Fulton.

• 1055

But the fact is that there will be no government in any real sense unless we have land and resources we can use, as we did have, to create the wealth to fuel our systems.

In my area—and Jim knows the area—as recently as 50 years ago, every man, woman and child who wanted to work had a job. Every man, woman, and child native Indian person had a job. In the brief period of 50 years we have been pushed off the forest resources, alienated from the sea resources, taken completely out of the economies of the canneries and other situations to the point where in some cases, on some of the reserves for which I work in my area, there is 100% unemployment except for the band manager. That is in 50 years. Some people have been alive for that length of time to see that kind of alienation. My mother, who is 80 this year, has been alive for that length of time.

They used to be totally and absolutely independent. They made decisions. They were respected by the early people. That changed very rapidly when the Department of Indian Affairs came and dangled the carrot of welfare. At the same time, the forest companies were raping the forests and the fishing companies were raping the streams and the rivers.

Self-government, when we exercise it, will be based on the land and on the renewable natural resources that grow on the land or grow in the ocean surrounding the land. That is the only way it will be. There will be dislocation—make no mistake about that—but it will not affect the non-Indian people in the manner the scaremongers are saying it will, that we will be forcing logging companies out of the province and investing, etc.

In fact, when aboriginal title and self-government issues and treaty issues are resolved, I think we will see an enhancing of the economy because we will have the kind of environmental controls—local, closer to the community, closer to the resource itself—exercised by people who know this is their bed, this is their mother, and they are not going to abuse it.

[Translation]

M. Wilson: Bien sûr, il ne peut y avoir d'autonomie gouvernementale pour les citoyens autochtones du Canada que s'il existe des ressources naturelles renouvelables et d'immenses territoires permettant de tirer les recettes nécessaires à cette autonomie. Nous ne pensons pas que le ministère des Affaires indiennes doive servir indéfiniment de cordon ombilical puisque nous voyons ce lien comme un problème majeur. C'est le contrôle que le ministère exerce sur nous qui a créé la plupart des problèmes que connaissent les réserves indiennes. Nous en partageons la responsabilité dans une large mesure, mais si nous avions pu prendre nos propres décisions, nous aurions certainement fait les choses bien différemment.

Je n'ai pas souffert. J'ai déjà souffert pour des questions d'argent, mais non pas parce que j'en avais trop. C'est toujours moi qui paie le dîner pour Fulton.

Mais le fait est qu'il ne peut y avoir de véritable gouvernement si nous n'avons pas de territoire ni de ressources que nous pouvons utiliser, comme c'était le cas auparavant, pour créer la richesse nécessaire à alimenter notre régime.

Dans ma région, une région que Jim connait bien, tous les hommes, toutes les femmes et tous les enfants qui voulaient travailler avaient un emploi il y a 50 ans seulement. Tous les autochtones, hommes, femmes et enfants, avaient du travail. Mais en 50 ans à peine, on nous a complètement privé des ressources provenant de l'exploitation des mers et des forêts, ainsi que des conserveries et des autres installations de ce genre, à un point tel que, dans certaines des réserves pour lesquelles je travaille dans ma région, il y a un taux de chômage de 100 p. 100, à l'exception du gérant de la bande. Cela s'est produit en 50 ans seulement. Il y a des gens qui ont assisté à ce dépouillement de leur vivant. Ma mère, qui aura 80 ans cette année, a vu tout cela de son vivant.

Les autochtones étaient totalement et absolument indépendants. Ils prenaient des décisions. Ils étaient respectés par les premier colons. Mais cela a changé rapidement quand le ministère des Affaires indiennes est venu avec ses promesses d'aide sociale. Et au même moment, les entreprises forestières épuisaient les forêts, et les entreprises de pêche pillaient nos fleuves et nos rivières.

L'autonomie gouvernementale, quand nous l'exercerons, sera fondée sur le territoire et sur les ressources naturelles renouvelables qui se trouvent sur ce territoire ou sous les océans qui l'entourent. C'est la seule façon de faire. Il y aura sûrement des bouleversements, mais ils ne toucheront pas les non-Indiens comme le font craindre les prophètes de malheur; nous n'allons pas expulser les compagnies forestières de la province pour investir à leur place, par exemple.

En fait, quand les questions relatives aux titres aborigènes, à l'autonomie gouvernementale et aux droits issus de traités seront résolus, je pense que nous assisterons à un redressement de l'économie parce que nous aurons alors des mesures de protection de l'environnement, au niveau local, plus près des collectivités et des ressources elles-mêmes, des mesures qui seront appliquées par des gens qui savent que la terre est leur mère nourricière, que leur confort en dépend et qu'ils ne doivent pas en abuser.

We have to be driven. Certainly, just as there are with provinces and municipalities, there will be fiscal relationships between the federal and provincial governments. There is going to have to be an acceptance on the part of the provincial governments, which I think is coming now, of their responsibility for shouldering some of the fiscal responsibilities.

The kind of situation has to be developed in which, for example, in the province of British Columbia, instead of the provincial highway, for which I pay taxes every time I gas up my car, stopping right at the reserve, it doesn't stop at the reserve. It is paved through the reserves in the manner it is paved through any municipality. The services offered to aboriginal people, if they choose to exercise them, will be offered because we are citizens of that province.

You only need to go to Indian reserves to see the infrastructure completely lacking—sewer, power, roads, sidewalks, school systems, etc. I will give you an example. In Jim's riding there is a reserve that does very well for itself, has struggled very much and is succeeding now. In the old days it had no sidewalks, no sewer, no water, no power, no schools. They were the responsibility of the federal government's Department of Indian Affairs. Yet right next door at the military base, which was the Department of National Defence, the same government had a brand new school, a brand new gymnasium, a PX, a swimming pool, a soccer field, beautiful housing—the same people. We have to get over that hypocrisy.

I have been in communities in the north where I have seen administrators of the Department of Indian Affairs living in houses with the thermal corridors, the utility corridors, administering to people across the street who had no running water, no sewer, no decent housing. I don't know why the people live in those situations.

We will accept our responsibility because we will negotiate the land base and the renewable natural resource to fuel our own economy. Nobody in the world would feel proud of constantly having to go hat in hand to anybody else to take money to fuel their endeavours. Just as our children grow and eventually leave us, what we must do is make absolutely sure that we encourage the development, but what we are doing now with regard to aboriginal people is discouraging their development.

• 1100

Since 1983, when the Penner committee came down with a report that said that in five years we should phase out the Department of Indian Affairs, the Department of Indian Affairs budget has increased by 68%. What is going on here? The reality is that the Indian people's situation relative to the rest of society has decreased as well. What's going on here? And the budget goes up and goes up and goes up. I find it morally reprehensible. I just don't understand it,

[Traduction]

Il faut être convaincu. Il est certain que, tout comme pour les provinces et les municipalités, il y aura des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il faudra que les gouvernements provinciaux acceptent d'assumer une certaine part des responsabilités fiscales; je pense que cela s'en vient.

Par exemple, en Colombie-Britannique, il faudrait que la route provinciale, pour laquelle je paie des taxes chaque fois que je fais le plein, ne s'arrête plus à la réserve. Il faudrait qu'elle soit asphaltée dans la réserve tout comme elle l'est dans n'importe quelle municipalité. Les services qui seront offerts aux peuples autochtones, s'ils décident de s'en prévaloir, le seront parce que nous sommes citoyens de cette province.

Vous n'avez qu'à aller dans des réserves indiennes pour voir que l'infrastructure y est tout à fait insuffisante, qu'il s'agisse des égouts, de l'électricité, des routes, des trottoirs ou des écoles. Je vais vous donner un exemple. Dans la circonscription de Jim, il y a une réserve très prospère aujourd'hui, après bien des luttes. Mais à une certaine époque, il n'y avait pas de trottoirs, pas d'égouts, pas d'eau, pas d'électricité, pas d'écoles. Tout cela relevait du ministère fédéral des Affaires indiennes. Et pourtant, tout à côté, à la base militaire, qui relevait du ministère de la Défense nationale, le même gouvernement avait construit une école toute neuve, avec un gymnase tout neuf, un économat, une piscine, un terrain de soccer et des belles maisons; c'étaient les mêmes gens. Il faut en finir avec cette hypocrisie.

Dans certains endroits du Nord, où je suis allé, il y a des administrateurs du ministère des Affaires indiennes qui vivent dans des maisons reliées aux services publics par de petits corridors et qui administrent des gens qui habitent de l'autre côté de la rue dans des taudis sans eau courante et sans égouts. Je ne comprends pas pourquoi ces gens acceptent ce genre de situation.

Nous assumerons nos responsabilités parce que nous allons négocier la possession du territoire et des ressources naturelles renouvelables sur lesquelles nous allons asseoir notre propre économie. Il n'y a personne au monde qui serait fier de devoir mendier tout le temps pour obtenir les fonds nécessaires à ces entreprises. Lorsque nos enfants sont prêts à vivre de manière autonome, ils quittent la maison des parents et dans notre cas il nous incombe de favoriser cette même évolution. Mais c'est l'inverse que nous faisons avec les peuples autochtones puisque, à l'heure actuelle, nous décourageons ce mouvement vers l'autonomie.

En 1983, dans son rapport, le comité Penner recommandait la suppression graduelle, sur cinq ans, du ministère des Affaires indiennes. Depuis lors, cependant, le budget de ce ministère a augmenté de 68 p. 100. Qu'est-ce qui se passe donc? En réalité, la situation du peuple indien s'est détériorée par rapport à celle de la population canadienne en général. Comment les choses en sont-elles arrivées à ce point? Pourtant, le budget du ministère des

because I have to deal, as many people have to do, on a day-to-day basis with people who can't even feed their kids.

When self-government is a real, living, breathing example, it will be based on the renewable natural resources, the respect for the land, us working the land in manners that we see consistent with our attitudes and philosophies, maybe even being perceived sometimes as exploiting the land or developing the land, as you were talking about, Mr. Clark. That's the reality. We are going to have to do that, because we will not tolerate new generations of people who are the personal slaves of the Department of Indian Affairs.

Le vice-président (M. Côté): Monsieur Wilson, je dois vous remercier bien sincèrement pour la contribution exceptionnelle que vous avez faite aujourd'hui en nous faisant état de constats que vous avez vécus vous-même et qui, à bien des égards, étaient restés obscurs pour nous. Vous avez également fait état d'une vision globale de l'environnement, avec un principe que vous nous avez résumé en une seule phrase que je retiens: «Peut-être possédons-nous tous la terre, mais nous sommes aussi la propriété de la terre.» Cela nous amène à considérer, dans une nouvelle vision, la gestion de l'environnement comme une valeur globale et commune.

Bien sûr, votre contribution laisse chez nous quelques questions supplémentaires qu'il ne nous était pas possible de multiplier. Quant à moi, j'en aurais eu volontiers. Je ne sais pas comment ce pays pourra être géré de nouvelle façon quant à l'existence des premiers peuples, dont vous êtes un représentant éminent, mais je ne vous cacherai pas que la gestion de cet environnement pourrait être des plus difficiles à fixer, dans la mesure où il y a eu fragmentation des pouvoirs et dans la mesure où il pourrait y avoir une définition trop précise du droit de propriété.

Tout cela nous amène à réfléchir, mais telle est votre contribution exceptionnelle de ce matin. Elle devrait nous amener à mieux réfléchir sur un partage des pouvoirs. Je ne sais pas si le terme «partage des pouvoirs» est juste. Peut-être devrais-je employer le terme «communauté de pouvoirs». Comment seront les choses? On verra. Le défi est là. Je vous suis fort reconnaissant et je vous le dis encore une fois au nom de mes collègues ici présents. Je vous remercie, monsieur Wilson, et à bientôt.

Mr. Wilson: Mr. Chairman, may I say thank you for inviting us, and I apologize again for the national chief not being here. I am sure that, if it is convenient to your committee, he would very much want to appear at some future time.

[Translation]

Affaires indiennes ne fait qu'augmenter. Je trouve cela condamnable sur le plan moral. Je n'en comprends pas les raisons, d'autant plus que comme beaucoup j'ai affaire, au jour le jour, à des personnes qui n'ont même pas les moyens de nourrir leurs enfants.

Lorsque l'autonomie politique sera réelle, et vivante, elle sera fondée sur l'exploitation raisonnable des ressources naturelles, le respect de la terre, une cultivation de la terre en accord avec nos attitudes et nos principes même si parfois, ainsi que M. Clark le faisait remarquer, des fautes de gestion nous sont imputées. C'est ça la réalité. Il va nous falloir aller dans ce sens-là, car nous n'accepterons pas de voir les nouvelles générations inféodées à leur tour au ministère des Affaires indiennes.

The Vice-Chairman (Mr. Côté): Mr. Wilson, I sincerely thank you for your outstanding contribution here today, for sharing your experience with us on issues which, in many respects, had remained unknown to us. You also outlined a global vision of the environment based on a principle that you yourself summarized in a single sentence which stays in my mind: "While we maintain ownership of these lands, we also strongly believe [...] the land also owns us". This leads us to consider management of the environment from a new perspective, one in which the environment is seen as a global and common value.

What you said raised a number of questions in our minds but, unfortunately, time was too brief for us to ask them all. I personally would have had several. I do not kwnow how a new system of managing this country is to fit in with the existence of the original peoples, of whom you are such an eminent representative, but I must be direct and say that managing our common environment will be no easy task if there is a fragmentation of power and if an overly specific definition is given of property rights.

There is much food for thought in all of this but that is a reflection of your outstanding contribution to the work of the committee this morning. Your contribution should cause us to think more carefully about power sharing. I am not sure that power sharing is in fact the right expression here, and perhaps I should speak, rather, of a community of powers. How will things turn out? Time will tell. It is up to us to meet the challenge. I am most grateful to you and, once again, on behalf of my colleagues here, allow me to express to you the committee's thanks. Thank you then, Mr. Wilson, and we hope to see you again soon.

M. Wilson: Monsieur le président, je tiens à vous remercier de nous avoir invités et à vous demander, encore une fois, d'excuser l'absence du chef national. Je sais que, dans la mesure où le calendrier de vos travaux le permettrait, il se ferait un plaisir de comparaître à une date utlérieure.

I also want to apologize to you for the fact that I don't speak French. I was educated in British Columbia, and five years of Parisian French in the province of British Columbia didn't teach me how to order food in the province of Quebec. I find that educational system disgusting, but hopefully some time in the future not my children but your children will be speaking to each other in their native tongues.

Le vice-président (M. Côté): Je pense que M. Fulton pourrait être un très bon professeur.

M. Fulton: Je le parle un peu.

Le vice-président (M. Côté): Nous ajournons pour quelques instants.

• 1104

[Traduction]

Je vous demande également de m'excuser de ne pas parler français. J'ai fait ma scolarité en Colombie-Britannique et, malgré cinq ans de français international dans les écoles de la Colombie-Britannique, je ne suis toujours pas capable de commander un repas au Québec. Le système d'éducation est déplorable, mais j'espère qu'un jour, non pas mes enfants mais les vôtres pourront communiquer chacun dans sa langue maternelle.

The Vice-Chairman (Mr. Côté): I think that Mr. Fulton would make avery good teacher.

Mr. Fulton: I do speak it a little.

The Vice-Chairman (Mr. Côté): We shall now have a short recess.

• 1117

Le vice-président (M. Côté): Nous poursuivons notre réunion. Nous accueillons maintenant M. William J. Andrews.

Welcome, Mr. Andrews. We just had a report, a brief, here on the table that I think you have been given. Mr. Andrews is from the West Coast Environmental Law Association. We are a bit late, 15 minutes as a matter of fact; I am sorry.

You told me you needed a 20-minute period to give your brief and for comments. That means the members will follow up, as usual, in round number one.

Our schedule goes to 12:30 p.m. right? So I would invite the members of this committee not to speak too long at first so that our guest and witness can have his own period of time, too; otherwise, I will have to cut a bit.

Monsieur Fulton, une petite question en français peut-être?

M. Fulton: Oui, merci. Sera-t-il possible d'avoir ce document aujourd'hui?

Le vice-président (M. Côté): Est-ce que c'est possible officiellement?

Mr. Fulton: The reason I suggested it, Mr. Chairman, is so that it's available to those many groups that are following this evidence. It will also make it available if we attach it in both official languages to today's minutes.

• 1120

The Vice-Chairman (Mr. Côté): There is no problem as such, but I think Mr. Andrews is going to give the notes and comments from this brief on his own.

Mr. Fulton: But he is not going to read the whole brief.

The Vice-Chairman (Mr. Côté): He will not read it.

The Vice-Chairman (Mr. Côté): The meeting will resume. We shall now hear from Mr. William J. Andrews.

Monsieur Andrews, bienvenue devant le comité. Je pense que vous avez une copie du mémoire qui vient de nous être distribué. M. Andrews représente la West Coast Environmental Law Association. Excusez-nous mais nous avons un quart d'heure de retard.

Vous m'avez demandé 20 minutes pour présenter votre exposé et vos observations. Après cela, donc, la parole passera aux membres du comité pour la première série de questions.

Nous siégeons bien jusqu'à 12h30, non? Je demande donc aux membres du comité d'être assez concis dans leurs premières interventions afin de laisser à notre invité et témoin le temps qui lui est nécessaire. Sans cela, il me faudra rogner un peu sur les temps de parole.

Mr. Fulton, a very brief question in French perhaps?

Mr. Fulton: Yes, thank you. Will it be possible to receive a copy of that document today?

The Vice-Chairman (Mr. Côté): Is that possible officially?

M. Fulton: Je demande cela, monsieur le président, car il serait bon que les nombreux groupes qui suivent de près ces délibérations puissent y avoir accès. C'est pourquoi il serait bon d'en joindre un exemplaire dans les deux langues officielles au procès-verbal de la présente séance.

Le vice-président (M. Côté): Rien ne semble s'y opposer, mais je pense que M. Andrews entend lui-même présenter un certain nombre de points basés sur ce mémoire.

M. Fulton: Mais son idée n'est pas de lire intégralement le mémoire.

Le vice-président (M. Côté): Non, son intention n'est pas de le lire.

Mr. Fulton: That is why I thought it should be appended.

Mr. William J. Andrews (Executive Director, West Coast Environmental Law Association): The West Coast Environmental Law Association provides legal services to members of the public who are concerned about environmental problems. Our primary focus is not constitutional issues but the basics of environmental law: improving environmental standards, closing the gaps in the environmental standards, and ensuring enforcement of environmental standards. But the current proposals to revamp Canada's Constitution offer many opportunities and some potential pitfalls for strengthening environmental law in Canada.

The brief we have presented is a starting point for us. It should be considered work in progress. As we work on it and talk with others, our ideas are evolving. It strikes us also that proposals for the Constitution are more a matter of working toward consensus than presenting perfect solutions.

As British Columbians committed to protecting our environment, we are particularly aware that native peoples in B.C. and throughout Canada have a history of what we would call "protecting the environment" that greatly predates the arrival of the settlers who formed the country of Canada. Our proposals for strengthening the ability of the Canadian Constitution to foster protection of the environment are predicated on the recognition that the Canadian Constitution will not be complete until the legal relationship between Canada and native peoples is resolved on the basis of mutual trust and respect.

Coming from B.C., we bring that perspective to Canada's current constitutional discussions, and we know from our extensive contacts with environmentally concerned people from all other provinces and territories that they bring their own perspectives to these discussions. We have heard many people, from Quebec in particular, express a sense of not being comfortable with the existing constitutional arrangements. We offer these proposals in a spirit of cooperation with the people from Quebec, Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, the Yukon and the Northwest Territories. As I list those place names, I can visualize individuals' faces from each of those areas, whom I have met as recently as last weekend at the annual meeting of the Canadian Environmental Network. I know they all want essentially the same thing we do, which is satisfactory constitutional arrangements that will better protect the environment.

[Translation]

M. Fulton: C'est pourquoi je pensais qu'il serait bon de voir ce mémoire annexé au procès-verbal.

M. William J. Andrews (directeur exécutif, West Coast Environnemental Law Association): La West Coast Environnemental Law Association fournit des services juridiques aux personnes qui s'intéressent aux problèmes de l'environnement. Notre intérêt principal n'est pas le droit constitutionnel comme tel mais bien les questions essentielles à la protection de l'environnement. Il s'agit donc, essentiellement, d'améliorer les normes environnementales, de resserrer la règlementation, et de faire appliquer ces normes. Cela dit, les propositions de réaménagement de la Constitution du Canada ouvrent de nombreuses possibilités de renforcer la législation canadienne sur la protection de l'environnement, mais créent également un certain nombre de risques sur ce plan.

Pour nous, le mémoire que nous avons rédigé est un point de départ. Il convient de le considérer comme une étape d'un processus qui va se poursuivre. Nos idées sur la question évoluent au fur et à mesure que nous en parlons avec d'autres. À notre avis, les propositions de réaménagement constitutionnel sont moins censées reconstituer un modèle achevé qu'une base permettant d'évoluer vers un consensus.

En tant que citoyens de la Colombie-Britannique qui oeuvrent pour la protection de notre environnement, nous sommes bien placés pour savoir que les peuples autochtones de la Colombie-Britannique et des autres régions ont, traditionnellement, cherché à protéger l'environnement et cela bien avant l'arrivée des colons qui ont fondé le Canada que nous connaissons aujourd'hui. Nous voulons que soit ajouté à la Constitution du Canada des dispositions touchant la protection de l'environnement car, à notre avis, la Constitution du Canada ne sera pas complète tant que l'on n'aura pas réglé, dans la confiance et le respect réciproques, la nature et la pratique des liens juridiques entre le Canada et les peuples autochtones.

En tant qu'habitants de la Colombie-Britannique, nous voulons contribuer cette optique-là au débat constitutionnel actuel sans méconnaitre que les habitants des autres provinces et territoires, soucieux eux aussi de notre environnement, vont exposer leurs points de vue particuliers. De nombreuses personnes, et notamment des Québécois, ont dit qu'elles ne se sentaient pas à l'aise dans le cadre constitutionnel actuel. Nos propositions sont faites dans un esprit de coopération avec les Québécois, les gens de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Tous ces noms évoquent dans ma mémoire le visage de personnes que je connais, de personnes qui habitent dans ces régions-là et que j'ai pu rencontrer la fin de semaine dernière lors de la réunion annuelle du Réseau canadien de l'environnement. Je sais qu'au fond nous voulons tous la même chose, c'est-à-dire des dispositions constitutionnelles qui assurent une meilleure protection de l'environnement.

It is often said that the Fathers of Confederation, when they drafted the BNA Act in 1867, did not mention the environment because the term was not used at the time. But in 1991 it certainly cannot be said that the environment is an unknown concept. In fact, concern for protection of the environment is now a mainstream Canadian value.

The government has proposed enshrining constitutional recognition of environmental values in the proposed Canada clause, as I am sure you are all aware, and we strongly support this initiative. However, there are two basic problems with the federal government's environmental content in the proposals. The first is that they have no legal content, and the second is that, as symbolic proposals, they require considerable elaboration.

We make three main points. The first is a proposal that key environmental principles be enshrined in the Constitution. The second is that there is a need for a strong federal role in dealing with environmental problems in the Constitution, and the third is that we should enshrine in the Constitution both rights and responsibilities for dealing with the environment.

The government's proposal to recognize environmental protection in the Canada clause is a very important step forward, but the value of this initiative is drastically undermined by the government's conspicuous failure to link the well-being of Canadians and the often repeated goal of economic prosperity with the need for ecological sustainability. The government itself says in the proposals that even the largest states are proving too small to cope alone with many of their economic, security, and environmental problems. This is in the context of one of the pressures for constitutional reform.

• 1125

The Prime Minister himself emphasized the interdependence in his introduction to the Green Plan. The Green Plan, he said, "will help Canada be a country which is both economically prosperous and environmentally healthy". Yet, astonishingly, nowhere in the government's constitutional proposals, except in the passage I quoted above, is this linkage made. The economy and economic prosperity are raised on numerous occasions, and we have to correct this problem.

The Constitution and the package itself should explicitly link the economic prosperity, well-being of Canadians, and a healthy environment for Canada.

[Traduction]

On a souvent dit que les pères de la Confédération, lorsque, en 1867, ils ont rédigé la loi sur l'Amérique du Nord Britannique, n'avaient pas parlé de l'environnement car, à l'époque, l'expression n'était guère utilisée. Mais, en 1991, on ne peut plus dire que la notion d'environnement est une notion obscure. Je dirais même qu'à l'heure actuelle la protection de l'environnement est devenue un des principes fondamentaux de notre société.

Le gouvernement envisage d'enchâsser dans la clause Canada cette nouvelle importance accordée à la protection de l'environnement et, comme vous le savez sans doute, nous y sommes tout à fait favorables. Cela dit, le volet environnemental des propositions faites par le gouvernement fédéral soulève, à notre avis, deux problèmes. Le premier, c'est que ces dispositions-là n'ont aucun contenu juridique et le second est que, pour qu'elles puissent jouer à fond leur rôle de symbole, il faudra les compléter.

Nous avons trois propositions principales. La première, est d'enchâsser dans la Constitution les grands principes relatifs à l'environnement. La seconde, est d'assurer que le gouvernement fédéral aura tous les pouvoirs nécessaires, aux termes de la Constitution, pour veiller aux problèmes de l'environnement et la troisième est qu'il conviendrait d'enchâsser, dans la Constitution, non seulement les droits touchant l'environnement mais également les responsabilités.

Le gouvernement propose d'inscrire la protection de l'environnement dans la clause Canada et cela est, je pense, une initiative importante dont la valeur, malheureusement, est largement compromise par le fait que le gouvernement a très visiblement omis de lier le bien-être des Canadiens et cette prospérité économique dont on parle tellement à la nécessité de protéger et de préserver notre système écologique. Le gouvernement a lui-même déclaré, dans le cadre de ses propositions, que même les plus grandes nations n'ont pas les moyens de régler, seules, les problèmes que leur posent l'économie, la sécurité et l'environnement. Voilà un des facteurs dont il va falloir tenir compte dans l'élaboration de notre nouvelle formule constitutionnelle.

Le premier ministre a lui-même souligné cette interdépendance dans son introduction au Plan vert. Selon lui, ce Plan vert devrait permettre d'assurer au Canada une meilleure santé tant au niveau de l'économie que sur le plan de l'environnement. Cela dit, je suis surpris que le lien entre les deux n'apparaisse que dans ce passage. Effectivement, on ne le retrouve nulle part ailleurs. À notre avis, il conviendrait de remédier à cela étant donné la fréquence avec laquelle sont évoqués tout ce qui a trait à la prospérité économique.

La Constitution et les propositions faites à cet égard devraient établir un lien très explicite entre la prospérité économique, le bien-être des Canadiens et l'état de notre environnement.

As I walked up the sidewalk to the Parliament Buildings, I looked for the Canadian flag on the top of the Peace Tower, and I was reminded, as I have been before, that the two main symbols in the flag, the maple leaf and the oceans on either side, are symbols of nature. Our Constitution must explicitly acknowledge our respect for the intrinsic value of nature, the fundamental importance of promoting bio-diversity.

As signatories to the UN World Charter for Nature, Canada recognizes the inherent right of all species to exist. Let's put that in our Constitution.

As I walked up to these buildings, I also thought of my children and my parents. With the sun shining and the leaves turning colour, I thought about how we should honour our parents for the beautiful environment they are leaving to us, and I thought about how important it is that we teach our children, by our example, that it is an honour to leave a healthy environment to our children. But I could not help thinking about the bad side, too, about toxic contaminants in Arctic polar bears, about global warming.

I would like to thank you, as a committee, for the work you have done, in a variety of areas but specifically global warming, for writing reports about that problem and making Canadians aware of it. It is something you believe is important for us to pay attention to, in that we can learn how to do things differently; each of us can act collectively and personally to heal our planet, not wait for the final, definitive scientific pronouncement, but listen to scientists in earnest, take action to protect our environment before we have conclusive proof, without waiting for conclusive proof that what we have been doing is unintentionally fouling our own nest.

If any of you are working on the proposed Canadian Environmental Assessment Act, you work hard, as law-makers, grasping with broad principles such as sustainable development, as well as grappling with the minutiae of statutory wording, all for the purpose of helping us to look before we leap—prior environmental assessment. It is a hard job to change decades of bad habits. Habits of letting money talk, of building a strong, prosperous economy but not enough paying for our use of the environment. So you have adopted the polluter pays principle. You know that in a society where money serves as a symbol of value, the environment, too, must have a price, or at least a gradient must have a price, because we have become so dependent on money that we tend to waste what we have not paid for.

[Translation]

Remontant l'allée qui mène aux édifices parlementaires, j'ai cherché des yeux le drapeau canadien qui flotte en haut de la Tour de la paix et, une fois encore, cela m'a rappelé que les deux principaux symboles inscrits sur notre drapeau, la feuille d'érable et la mer de chaque côté, sont des symboles de la nature. Notre constitution doit explicitement reconnaître le respect que nous inspire la nature et la nécessité absolue de veiller à la diversité des espèces naturelles.

En tant que pays signataire de la Charte mondiale de la nature adoptée sous l'égide des Nations-Unies, le Canada reconnaît le droit à l'existence inhérent à l'ensemble des espèces naturelles. Inscrivons-le dans notre constitution.

En m'approchant de ces édifices, je pensais également à mes enfants et à mes parents. Il faisait beau, les feuilles avaient viré aux couleurs de l'automne et j'ai pensé que l'on devrait rendre grâce à nos parents de nous avoir légué un si bel environnement. Je pensais, également, combien il était important que nous enseignons à nos enfants, par l'exemple, que l'honneur nous commande de laisser, à notre tour, à nos enfants, un environnement sain. Je n'ai pas pu m'empêcher d'évoquer également le revers de la médaille, le réchauffement de la planète, les ours de l'Arctique empoisonnés par des produits toxiques.

Je tiens à remercier votre comité du travail qu'il a déjà accompli dans plusieurs domaines mais plus précisément dans celui du réchauffement de la planète. Les rapports qu'il a produits sur cette question ont favorisé, chez les Canadiens, une prise de conscience. Vous êtes conscients de l'importance de cette question et de la nécessité de modifier notre manière de faire. Chacun d'entre nous peut, aussi bien sur le plan personnel que sur le plan collectif, contribuer à la guérison de notre planète, sans attendre que les scientifiques ne dégagent des formules définitives pour résoudre tous nos problèmes. L'importante est d'écouter ce que les scientifiques ont à nous dire, mais aussi de prendre dès maintenant les mesures qui s'imposent, avant même d'obtenir réponse à toutes nos interrogations, sans attendre que les scientifiques nous disent d'une manière définitive que, par notre comportement, nous détruisons involontairement l'environnement.

Ceux d'entre vous qui participent aux travaux préparatoires de la Loi sur l'évaluation de l'environnement, savez combien il est difficile de jongler avec des principes essentiels tels que le développement durable et d'arriver à la précision terminologique qu'exige la rédaction législativetout cela dans le but de nous faire prendre l'habitude de réfléchir à ce que nous faisons et aux effets que cela va avoir sur l'environnement. Il est extrêmement difficile, après tant de temps, de changer notre manière d'opérer. Depuis longtemps, nous privilégions l'argent, la création d'une économie prospère mais nous n'avons pas attaché assez d'importance à la manière dont nous traitons notre environnement. C'est pourquoi vous avez adopté le principe du pollueur payeur. Vous êtes conscients du fait que dans une société où la valeur se mesure souvent au prix monétaire, il convient de bien préciser que notre environnement a, lui aussi, un prix ou du moins les atteintes à l'environnement doivent se payer étant donné qu'on attache tellement d'importance depuis si longtemps à l'argent qu'on a tendance à gaspiller tout ce qui n'a pas de prix.

I thank you also for inviting me to speak with you. I told a taxi driver a few years ago, as I was leaving a meeting here in Ottawa about the Environmental Protection Act, that I was meeting with the government people about protecting our environment. He turned to me and said that, coming from the country he comes from, he thought I was lucky to be able to discuss matters with people from the government and leave the room afterwards. He told me that he thought Canadians took that for granted, but I assured him that I did not take it for granted. The legitimacy of public participation in Canadian governmental decision-making is what makes this country special, unique perhaps. Hopefully, not unique. Hopefully, other people, other countries, honour these principles, too: public participation, prior environmental assessment, polluter pays, the precautionary principle, the responsibility to take action to protect our environment.

These are principles that we want to share, to hold up—not to hide jealously. We want to say to the world and to ourselves that these are the things we have in common; this is the way we choose to be and the way we choose to do things; these are the things we are proud to put in our country's Constitution—not just the dry, legal pie-carving, but strong, meaningful principles, principles we can thank our parents for giving us the wisdom to see and principles our children will honour us for having the courage to say out loud and to put into our Constitution.

• 1130

Turning now to legal pie carvings, since that's what lawyers are best at, I suppose, I have to start by saying that the Constitution divides the pie, but the economy makes the pie, and the truth is that, while some people are choking on too much, others have too little, and that's true across the world as well as across Canada. So in Canada we have a special place for programs to reduce regional economic disparities, and as we pool our economic resources and we break down our internal barriers to trade and mobility, we've made a specific exception for programs aimed at reducing regional economic disparity.

But as we dismantle the barriers to making more pie, we must remember that some of the ingredients to that pie are finite. We can't just go to the store and buy more fossil fuels, nor can we buy new species if we choose to make pies with [Traduction]

Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant vous. Il y a quelques années, je quittais, ici à Ottawa, une réunion portant sur la Loi sur la protection de l'environnement. J'ai dit alors au chauffeur de taxi qui me conduisait que j'avais rencontré des responsables gouvernementaux dans le cadre de consultations visant la protection de notre environnement. Il se retourna et me dit que dans son optique, qui est celle de quelqu'un qui était originaire d'un autre pays, j'avais beaucoup de chance de pouvoir débattre de ce genre de questions avec des responsables de l'administration et être en mesure de repartir librement. Il m'a dit que les Canadiens prenaient cela pour acquis, mais je lui ai répondu que ce n'était pas mon cas. Cette liberté qu'ont, au Canada, les citoyens de participer à l'action gouvernementale est une des choses qui caractérise le Canada. J'espère que cette liberté n'est pas exclusive au Canada. J'espère que d'autres peuples, d'autres pays assurent cette même liberté en adoptant les principes de la participation des citoyens, de l'évaluation préalable de l'environnement, du principe de pollueur payeur, de la prévoyance, et de la responsabilité qui incombe à tous et à chacun de protéger notre environnement.

Il s'agit là de principes que nous entendons partager et non pas conserver jalousement. Nous voulons dire aux autres et à nous-mêmes que voilà les choses que nous partageons; voilà la manière d'être que nous avons choisie; voilà le mode de fonctionnement que nous avons choisie; voilà les choses que nous sommes fiers d'inclure dans notre constitution—qui ne doit pas être un aride document juridique répartissant les attributions, mais un texte vigoureux fondé sur des principes durables que nous ont transmis nos parents et que nos enfants nous sauront gré d'avoir eu le courage d'inscrire dans notre Constitution.

Et, arrêtons-nous un moment sur la répartition des attributions puisque c'est la spécialité des avocats. La Constitution prévoit effectivement une répartition des attributions mais étant donné que c'est l'économie qui prime, on est bien obligé de constater que certains en ont trop alors que d'autres n'en ont pas assez. Cela n'est d'ailleurs pas seulement vrai du Canada mais de tous les pays. C'est pourquoi, au Canada, nous avons prévu des programmes permettant de compenser les disparités régionales et que nous mettons en commun un certain nombre de ressources et que nous voulons éliminer, au Canada, les obstacles au commerce et à la mobilité. Nous avons donc prévu une exception en ce qui concerne les programmes visant à corriger les disparités économiques régionales.

Mais, alors que nous tentons d'éliminer les obstacles à un accroissement de la prospérité générale, il nous faut garder à l'esprit le fait que certaines des parts qui peuvent être distribuées ont des limites. Il nous est impossible, par

the ones that are here now. Therefore, we must put programs to protect our environment in a special place, too, along with programs to reduce regional disparities, a place where they can stand aside from the ever-quickening to-ing and fro-ing in our economic kitchen.

As we strengthen our economic union, it should go without saying that we must strengthen what Professor Stewart Elgie has referred to as our ecological union in Canada. As we move to allow citizens to seek redress from our impartial judiciary against economic barriers erected by well-meaning but sometimes, very occasionally, incorrect legislative or executive bodies, we must also move to allow citizens to seek judicial redress against possible failures of our legislatures, or executives, to take reasonable precautions to protect our environment.

We have a right to a healthy environment. The government's constitutional proposals state that the land itself, Canada, vast and beautiful, is a rich inheritance, held in trust for future generations, and the Green Plan states that governments act as the trustees.

This declaration of an environmental trust is very significant, but it risks being no more than rhetoric unless we put it in our Constitution and make it enforceable. Many U.S. states have done it. The Northwest Territories have done it. The Yukon has done it. The time has come for Canada to do it. The terms of the trust should be the environmental principles that we hold in common.

In tandem with enshrining these obligations on government, we should enshrine citizens' rights to a healthy environment. I'm not here to present the definitive wording for those rights. Our brief sets out some, and there are certainly other possibilities, but my point here today is that we should begin by deciding that we want to enshrine environmental rights. I have a right to health, I have a right to life, a right to liberty, a right to security of the person, and I believe that we should all have a right to a healthy environment.

Canada does not shirk its obligations either at home or abroad. That's one thing that all Canadians want to be able to say, and one of the cracks in our current constitutional framework that we can remould during this crucible of reform is that it isn't clear to our neighbors, or to ourselves, exactly which order of government in Canada has the authority to honour our international environmental commitments.

Isn't it ironic that Canada should be leading the world in many aspects of environmental protection, yet the federal government, which can sign treaties and protocols on CFCs and global warning and a host of other issues, does not know for certain that it has the legal authority to ensure that these treaties and protocols are implemented?

[Translation]

exemple, de créer de nouveaux combustibles fossiles; il ne nous est pas possible d'aller nous procurer de nouvelles espèces pour remplacer celles que nous aurions pu décider de consommer dans l'immédiat. C'est pourquoi nous devons accorder aux programmes destinés à la protection de l'environnement une importance comparable aux programmes visant à réduire les disparités régionales. Nous devons mettre ces programmes là à l'abri des aléas de la politique et de l'économie.

Au fur et à mesure que nous renforçons notre union économique, nous devons bien entendu renforcer également ce que le professeur Stewart Elgie appelle l'union écologique du Canada. Au fur et à mesure que nous multiplions les recours du citoyen contre les obstacles économiques érigés souvent de bonne foi mais parfois à tort par des organismes législatifs ou exécutifs, nous devons également donner à nos citoyens des moyens de recours nécessaires pour combattre les carences éventuelles de nos organes législatifs ou exécutifs qui n'ont pas pris des mesures raisonnables pour protéger notre environnement.

Nous avons le droit à un environnement sain. Dans ses propositons constitutionnelles, le gouvernement reconnaît que la terre, ce beau et grand pays, est un riche héritage qui nous est confié dans l'intérêt des générations futures et, selon le Plan vert, les gouvernements qui se succèdent agissent à titre de fiduciaires.

Cette reconnaissance d'une sorte de fiducie de l'environnement est extrêmement importante mais elle risque de demeurer lettre morte si nous n'inscrivons pas dans notre Constitution des dispositions permettant de la faire respecter. Aux États-Unis, beaucoup d'états l'ont déjà fait. Les Territoires du Nord-Ouest l'ont déjà fait. Le Yukon l'a fait. Maintenant, il est temps que le Canada le fasse à son tour. Les conditions de cette fiducie seront les principes que nous partageons en matière d'environnement.

En même temps que nous enchâssons ces obligations qui nous lient, nous et le gouvernement, il conviendrait également d'enchâsser le droit des citoyens à un environnement sain. Il ne m'appartient pas ici de proposer une formulation définitive de ces droits. Nous en exposons certains dans notre mémoire, mais d'autres formules sont possibles et ce que je voudrais dire aujourd'hui c'est que le point de départ c'est la décision d'enchâsser les droits à l'environnement. J'ai le droit à la santé, le droit à la vie, le droit à la liberté, le droit à la sécurité de ma personne, et je pense que nous avons tous le droit à un environnement équilibré.

Le Canada ne cherche pas à éluder ces obligations nationales ou internationales. Ni les Canadiens, ni les autres pays, ne savent clairement quel palier de gouvernement a le pouvoir nécessaire pour assurer le respect de nos engagements internationaux à l'égard de l'environnement. C'est une des lacunes de notre dispositif constitutionnel actuel et je pense qu'on a maintenant l'occasion d'y remédier.

Par une ironie du sort, alors que le Canada devrait être à l'avant-garde en matière de protection de l'environnement, le gouvernement fédéral qui a le pouvoir de signer des traités et des accords internationaux sur les CFC, le réchauffement de la planète et tant d'autres problèmes, n'est pas certain d'avoir, juridiquement, le pouvoir d'assurer la mise en oeuvre de ces traités et de ces conventions.

I'm not suggesting a power grab by one order of government from another. Clearly the provinces must be guaranteed an opportunity to participate in developing the commitments that Canada makes with its neighbours in the international community. But no matter how strongly we rely on federal-provincial co-operation and co-ordination, and we should, we must all know that the federal government has the final authority that goes with the responsibility to honour our international environmental commitments.

As you know only too well from your work on the global warming problem, problems such as toxic contamination, atmospheric ozone depletion, the loss of bio-diversity, environmental problems are increasingly international and global in scale. The federal government is the obvious level of government to take a national level role in tackling these problems. Tackling these problems may mean—and it likely will mean—ensuring that appropriate steps are taken in areas that are primarily provincial responsibility, areas such as mining, forestry, tourism, recreation, municipal and urban affairs, but no area of provincial jurisdiction, even exclusive provincial jurisdiction, is unaffected by national concerns about a variety of matters, including many aspects of environmental protection.

[Traduction]

Je ne pousse pas l'un ou l'autre palier de gouvernement à s'accaparer les pouvoirs nécessaires car les provinces doivent avoir aussi bien le droit que l'occasion de participer aux engagements que le Canada souscrit auprès des autres pays. Mais, quelle que soit la foi que nous ayons en la coopération, en la coordination fédérale-provinciale, il faudrait tout de même s'entendre sur le fait que, en dernière analyse, ce doit être au gouvernement fédéral de trancher étant donné que c'est à lui qu'il incombe d'assurer le respect de nos engagements internationaux en matière d'environnement.

Vous qui avez consacré tant de temps au réchauffement de la planète, savez très bien que les problèmes des contaminants toxiques, de la diminution de la couche d'ozone, de l'apauvrissement de la diversité des espèces, et les problèmes environnementaux en général sont des problèmes qui nous touchent tous, quel que soit le pays où nous vivons, et qui exigent des mesures à l'échelle de la planète. Il est bien évident que, vis-à-vis ces problèmes, c'est au gouvernement fédéral que revient le premier rôle. Pour résoudre ces problèmes il faudra peut-être-il faudra même probablement-prendre les mesures nécessaires dans des domaines relevant principalement de la compétence provinciale, c'est-à-dire des domaines tels que les mines, les forêts, le tourisme, la récréation, les affaires urbaines et municipales, même s'il est vrai qu'aucun domaine relevant de la compétence des provinces, même de leur compétence exclusive, échappe aux préoccupations nationales y compris les nombreuses questions touchant la protection de l'environnement.

• 1135

We encourage federal-provincial co-operation, including inter-delegation of administrative responsibility, but that inter-delegation must be subject to three conditions. The first is strong federal leadership. The second is accountability. Too often, when one government gives to another authority to deal with a problem, the government with delegated authority has no obligation to answer for what it has done with that power.

Thirdly, it is a pre-condition for us that inter-delegation involve public participation. There is a sacred cow of federalism that federal-provincial relationships are secret, and one of the unanticipated consequences of that is that it excludes the public. The public will no longer accept backroom deals between politicians and industry and they will not accept any more backroom deals between one order of government and another. So public participation must be built in to inter-delegation.

Nous sommes donc partisans d'une plus grande coopération fédérale-provinciale, y compris la délégation réciproque de pouvoirs administratifs mais cette délégation réciproque doit répondre à trois conditions. La première est l'existence d'une puissante impulsion fédérale. La seconde est le principe de la responsabilité. Trop souvent, lorsqu'un gouvernement accorde à un autre gouvernement le pouvoir de régler un problème, le gouvernement bénéficiant de la délégation de pouvoirs n'est aucunement tenu de répondre de la manière dont il a exécuté son mandat.

Troisièmement, nous considérons comme une condition préalable qu'il soit prévu que toute délégation de pouvoirs sera ouverte à une participation du public. Un des principes sacrés du fédéralisme est la confidentialité des rapports fédéraux-provinciaux et une des conséquences non prévues de cela est l'exclusion des citoyens. Or, les citoyens de veulent plus de ces ententes discrètes où les politiciens s'arrangent avec des représentants des entreprises pas plus qu'il n'accepteront à l'avenir la semi-clandestinité des accords que les gouvernements concluaient entre eux. Ainsi, la délégation de pouvoirs, quel qu'en soit le bénéficiaire, doit admettre la participation des citoyens.

Environment

[Text]

Briefly, I should add that we oppose putting private property rights in the Charter. Every province in Canada already has expropriation legislation providing for fair compensation and procedures for determining it. Putting private property rights in the Charter would simply inhibit government actions to protect the environment. The U.S. experience has borne this out.

In conclusion, we are making three basic points: enshrine key environmental principles in the Charter, incorporate a strong federal role in the Constitution of Canada, and incorporate environmental rights and responsibilities in the Constitution of Canada. Thank you.

Merci bien.

Le vice-président (M. Côté): Je vous remercie beaucoup, monsieur Andrews.

We will now go to questions on round one.

Mr. Martin: I have a whole series of questions. Perhaps what I will do is ask you two to begin with, and if there is time left in my ten minutes, I will go to further questions

The first question is: in order for us to properly understand the constitutional proposals and their environmental impact, do you believe that it would be helpful if there were an environmental assessment of those proposals?

My second question: you have been quite explicit on the issue of property rights. As you know, the Minister of the Environment has said that property rights would in no way affect the environment. I would like your comment on that, on the issue of residual powers, and I would like you to deal with the issue of forestry, mining and wildlife conservation, that particular form of devolution. The federal government does not have the prime responsibility, but do you feel that the devolution of whatever responsibility the federal government has in those areas would have a negative effect on our ability to protect the environment nationally?

Mr. Andrews: The answer to the first question is, yes, I think environmental assessment of the government's constitutional proposals is fundamentally important. I had understood that the federal government had committed itself to undertaking to do environmental assessments of its policy decisions. I am quite familiar with the practical difficulties that are involved in that and I assume that the procedures for doing such an assessment would be quite different from the procedures for doing assessment of projects that are in the public sector. But I understood the process was being developed and that it was being applied to the negotiations on the North America free trade agreement, and I was surprised to learn that the government's constitutional package was apparently not being subject to environmental assessment.

[Translation]

J'ajoute, très brièvement, que nous sommes contre l'insertion du droit de propriété dans la Charte. Les provinces possèdent déjà le droit d'expropriation, les textes prévoyant l'indemnisation équitable des intéressés ainsi que des procédures permettant d'en fixer le montant. L'enchâssement du droit de propriété dans la Charte ne ferait que limiter la nécessaire liberté d'action du gouvernement pour protéger l'environnement. L'exemple des États-Unis le confirme.

Permettez-moi, pour conclure, de rappeler nos trois recommandations essentielles: enchâsser, dans la Charte, les grands principes en matière de protection de l'environnement, inscrire, dans la Constitution, le rôle important du fédéral et y inscrire également les droits et responsabilités de chacun vis-à-vis de l'environnement. Je vous remercie.

Thank you very much.

The Vice-Chairman (Mr. Côté): Thank you very much, Mr. Andrews.

Passons maintenant à la première série de questions.

M. Martin: J'ai pas mal de questions à vous poser et peut-être devrais-je commencer par vous en poser deux et voir s'il me reste assez de temps pour vous en poser d'autres.

La première question est celle-ci: pour que nous puissions clairement saisir la portée des propositions constitutionnelles et de leur impact sur l'environnement, pensez-vous qu'il serait bon de soumettre ces propositions elles-mêmes à une évaluation de l'environnement?

Ma seconde question est la suivante. Vous avez été formel sur la question du droit de propriété. Or, comme vous le savez, le ministre de l'Environnement a déclaré que le droit de propriété n'aura aucun effet sur l'environnement. Pourriez-vous nous parler un peu de cela et des pouvoirs résiduels. J'aimerais également que vous nous disiez quelque chose au sujet des forêts, des mines et de la protection de la faune dans le cadre d'une délégation de pouvoirs. Le gouvernement fédéral n'a pas, dans ces domaines, le premier rôle mais pensez-vous que la délégation des responsabilités qu'a actuellement le gouvernement fédéral dans ces domaines nuirait aux efforts nécessaires, à l'échelle nationale, pour assurer la protection de l'environnement.

M. Andrews: En réponse à votre première question, je vous dis que oui, j'estime qu'il faudrait effectivement les propositions constitutionnelles gouvernement à une évaluation de l'environnement. Il me semblait que le gouvernement fédéral s'était engagé à soumettre ses orientations à ce genre d'évaluation. Je n'ignore pas les difficultés que cela pourrait entraîner et j'imagine que les procédures retenues dans le cadre d'une telle évaluation seraient très différentes des procédures d'évaluation auxquels sont soumis les gouvernementaux. Mais je pensais que le dispositif préliminaire était en cours d'élaboration et qu'il allait même servir aux négociations touchant l'Accord de libre-échange nord-américain. J'ai été surpris d'apprendre que les propositions constitutionnelles formuleés par le gouvernement n'allaient pas être soumises à une évaluation de l'environnemenmt.

It seems to me that in preparing the proposal, the government must have examined the economic consequences and the consequences from a whole host of angles, and surely the environmental consequences of that proposal were considered. If so, that consideration should be summarized in a document that I believe, after being stripped of secret matters to do with Cabinet confidentiality, should be made public so that we have the benefit of that analysis in the course of our deliberations about the Constitution.

• 1140

As to the question of property rights and its effect on environmental protection, I don't think anyone could seriously suggest that simply incorporating private property rights would not have an effect on government's ability to protect the environment. In the United States, that is one of the areas precisely in which private property rights have been raised and upheld by the courts—not in all circumstances, of course, but fairly frequently. The very least, it seems to me, is that if there is no intention that government's ability to protect the environment would be affected by entrenching private property rights, then that should be made explicit right in the entrenchment of the private property rights.

Residual powers, it strikes me, fall into two categories in a sense. That is, the legal side and the political side. On the legal side, as I'm sure you're quite familiar, the federal government's authority to deal with matters of national concern under the peace, order and good government clause of the Constitution is a major head of federal authority to deal with protecting the environment. The Supreme Court of Canada upheld environmental legislation to protect the marine environment in a Crown Zellerbach case on that basis and the Canadian Environmental Protection Act is explicitly based on the national concern in protecting the Canadian environment against toxic contamination. So I think it is extremely important that this existing federal authority to deal with matters of national concern not be weakened in the Constitution. In fact, we're proposing that it be made more explicit at least in one respect, that being an environmental international affairs power.

As I read the constitutional proposals dealing with residual powers, they have to do with matters that are not national. From that point of view on a strictly legal basis, it seems to me, such a proposal would not affect the national concerns that are the fundamental basis for the federal government's environmental responsibilities. There may be specific areas that are less than national concerns that have environmental dimensions, but I have not analysed that enough to be able to give you examples.

[Traduction]

J'ai tout de même l'impression que lors de la phase préparatoire, le gouvernement a dû examiner les répercussions économiques et autres et s'est sans doute penché sur les conséquences que ses propositions pourraient avoir sur le plan de l'environnement. S'il en est effectivement ainsi, les résultats de cette réflexion devraient être résumés dans le cadre d'un document qui, après suppression des passages relevant de la confidentialité du Cabinet, serait rendu public afin de contribuer aux débats sur la Constitution.

Ensuite, je ne pense pas qu'on puisse vraiment dire que l'insertion du droit de propriété dans la Constitution ne modifierait en rien le pouvoir qu'a le gouvernement de protéger l'environnement. Aux États-Unis, les tribunaux ont sur ce point-là assez fréquemment fait primer le droit de propriété. À mon avis, si l'intention n'est pas, en enchâssant le droit de propriété, de modifier en quoi que ce soit le pouvoir qu'a le gouvernement de protéger l'environnement, il convient, au minimum, de le dire clairement dans le texte lui-même.

Pour moi, les pouvoirs résiduels peuvent être rangés dans deux catégories. La catégorie juridique et la catégorie politique. Vous n'ignorez pas en vertu de la clause constitutionnelle touchant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, le gouvernement fédéral a le pouvoir de régler les questions d'intérêt national et que cela constitue une de ses principales sources de pouvoir en matière de protection de l'environnement. La Cour suprême du Canada a confirmé, dans l'affaire Zellerbach, les dispositions législatives visant la protection du milieu marin en se fondant, justement, sur cette clause-là et la Loi sur la protection de l'environnement trouve formellement sa raison d'être dans le besoin de protéger l'environnement canadien contre la contamination de produits toxiques. C'est pourquoi il me paraît extrêmement important de ne pas affaiblir, par des modifications constitutionnelles, le pouvoir dont le gouvernement fédéral dispose à l'égard de questions d'intérêt national. Nous proposons d'ailleurs que, sous un aspect au moins, ce pouvoir soit rendu encore plus explicite en dotant formellement le gouvernement fédéral du pouvoir de traiter, au niveau international, des affaires touchant l'environnement.

À mon avis, les propositions constitutionnelles touchant les pouvoirs résiduels visent des domaines autres que des domaines d'importance nationale. Sur un plan strictement juridique, j'estime donc que ces propositions ne toucheront en rien le pouvoir qu'a le gouvernement fédéral de s'occuper de questions d'intérêt national, car c'est ce dernier principe qui est à la base même des responsabilités du fédéral à l'égard de l'environnement. Il se peut qu'il y ait des domaines qui, bien qu'ils ne soient pas d'importance nationale, peuvent avoir un effet sur l'environnement mais je n'ai pas suffisamment analysé la question pour pouvoir vous citer un exemple.

It strikes me the main concern with this proposal is on the political side; that is, to the extent to which removing some of the federal government's residual powers may reflect a political move away from a stronger federal role. On that, I would simply answer with the political importance of a strong federal role in protecting the environment.

With respect to forestry and mining, the government's constitutional proposals, I must say, are strikingly unclear. The proposals themselves are in two parts. One is that exclusive provincial jurisdiction will be granted over the listed areas, which doesn't include wildlife, as you know. On that basis alone, it is not clear that this would make much of a change. These areas are already provincial, and the federal government's involvement in these areas is based on other federal heads of power. So there are existing heads of power that allow the federal government to be active in those areas. If one looks at just that component of it, it seems like there isn't much of a change. But what is of concern and would make a big change is the government's proposal to withdraw, using that term, from these areas.

That is what I refer to as strikingly unclear. There is no discussion in the proposals about what exactly that means. Surely the government cannot be contemplating abdicating the responsibility that it has already exercised to protect fisheries, for example, from effluent from mines; to do research and development on forestry issues, which has been a matter of federal responsibility for decades in Canada, the impact of forests on global warming alone being a major area of federal concern.

• 1145

All I can say is that I don't understand what the proposal really is, but if it involves a federal pullout from authority that it is already exercising in those areas, I think that would be very negative for environmental protection in the country.

With respect to wildlife, the government's proposal is to use administrative and/or legislative inter-delegation. Again, it is very unclear what exactly the proposal is. There are already a host of ways in which the federal and provincial governments inter-delegate administrative authority. Also, the governments have virtually untrammelled powers to inter-delegate on a legislative basis, as long as they don't say so expressly. The conclusion of the constitutional lawyers is that they can do it; they just cannot say that this is what they are doing.

[Translation]

Pour moi, l'aspect le plus important de ces propositions est l'aspect politique. Je crains, en effet, qu'en supprimant certains des pouvoirs résiduels du gouvernement fédéral, on ne s'éloigne du principe d'un gouvernement fédéral fort que semble exiger la protection de l'environnement.

En ce qui concerne les forêts et les mines, je trouve les propositions constitutionnelles du gouvernement particulièrement vagues. Ces propositions sont en deux parties, la première prévoyant l'octroi aux provinces d'une compétence exclusive dans certains domaines qui, comme vous le savez, ne comprennent pas la faune. Cela étant, on voit mal quel est le changement voulu. Ces domaines-là relèvent déjà de la compétence des provinces et, dans la mesure où le gouvernement fédéral y participe, c'est dans le cadre de certains autres pouvoirs qui lui sont reconnus. Il existe donc, dans la répartition actuelle des compétences, des dispositions qui permettent au gouvernement fédéral de prendre des initiatives dans ce domaine et sur ce point-là du moins on voit mal ce qu'il y a de neuf. Mais ce qui nous préoccupe et ce qui représente effectivement un changement important c'est l'intention qu'a signalée le gouvernement de se retirer de ces secteur.

C'est cela qui me paraît particulièrement vague. Les propositions n'expliquent nullement ce que cela veut dire. Je ne pense tout de même pas que le gouvernement envisage de renoncer à ses responsabilités en matière de protection des pêcheries, par exemple, contre les effluents de l'activité minière. Je ne pense tout de même pas que le gouvernement va renoncer à ses activités de recherche et de développement en matière forestière, domaine dont il s'occupe depuis des décennies étant donné que le rôle des forêts en matière de réchauffement de la planète est une des principaux objets de préoccupation du gouvernement fédéral.

Je peux simplement dire que je ne comprends pas vraiment la teneur de cette proposition, mais j'ajouterais que si elle prévoit, de la part du gouvernement fédéral, un retrait par rapport au pouvoir qu'il exerçait déjà dans ces secteurs, j'envisage des conséquences extrêmement néfastes pour ce qui est de la protection de l'environnement.

En ce qui concerne la faune, le gouvernement propose de recourir à une interdélégation des pouvoirs administratifs et/ou législatifs. Encore une fois, on ne comprend pas très bien ce que cela signifie exactement. Il existe déjà de nombreux moyens permettant aux gouvernements fédéral et provinciaux d'effectuer des délégations réciproques de pouvoirs en matière administrative. Les gouvernements possèdent un pouvoir presque illimité d'opérer, par la voie législative, des délégations réciproques de pouvoir dans la mesure où ils ne l'annoncent pas formellement.

It seems to me that there is a host of obvious bases for federal involvement in wildlife issues. Migratory species is one of them. Species cross boundaries, both provincial and international, and Canada has international obligations respecting protecting migratory species in their habitat.

Another basis is the protection of bio-diversity. It is our view that the decimation of species on a global level is a matter of national concern, and that the federal government has a responsibility to take action to protect threatened species in this country. That is a basis for a strong federal role in at least part of the wildlife area, and it can be distinguished from other aspects of wildlife management that are, and ought to be, primarily provincial.

It strikes us that the main things that have to be borne in mind as we finetune the constitutional arrangements in the wildlife area are, again, the three points, that there be a strong federal leadership role, that there be accountability where there is delegation, and that there be opportunities for public participation.

We are not opposed to co-operative arrangements, to sharing the implementation of joint goals, but there have to be better mechanisms than we have had in the past to ensure that it is done well.

Mr. Martin: I am in favour of an environmental bill of rights provided that it gives you rights that are enforceable. When you talk about enshrining environmental rights, such as the right to clean air, some of those rights that we all want to have are not legally enforceable because governments simply cannot deliver on them. Would you deal with that question?

Mr. Andrews: I think the point is that we have a right to expect governments to take appropriate steps. When one says that one has the right to life, that doesn't mean that one has a remedy against the government if one happens to be stricken with a fatal disease. Rights are vis-à-vis the government, and the same would apply to a healthy environment. We want a right to go to the courts and say that the government hasn't taken appropriate steps to protect the environment. It is the same sort of right that one has in relation to life, liberty, and security of the person.

Mr. Clark: Welcome, Mr. Andrews. The committee regards you as a well-informed and respected witness. I appreciate your presence here today.

[Traduction]

Selon l'avis des spécialistes du droit constitutionnel, les gouvernements ont le pouvoir de le faire; c'est simplement qu'ils n'ont pas le pouvoir de dire qu'ils le font. À mon avis, le gouvernement fédéral a de multiples et de solides raisons de s'occcuper de la faune. Les espèces migratoires, par exemple. Ces espèces traversent les frontières, à la fois les frontières provinciales et les frontières internationales, et le Canada a souscrit à un certain nombre d'obligations internationales aux termes desquelles il est tenu de protéger les espèces migratoires dans leur habitat naturel.

Une autre raison que le gouvernement fédéral a de continuer à s'occuper de ce domaine est la protection de la diversité des espèces. À notre avis, le fait que certaines espèces disparaissent de la planète doit fortement nous préoccuper au niveau national et le gouvernement fédéral est tenu de prendre les mesures nécessaires pour protéger, au Canada, les espèces en danger. Voilà donc une bonne raison de maintenir une forte composante fédérale dans le domaine de la faune et l'on peut distinguer clairement entre cet aspect-là du problème et celui de la gestion de la faune qui, lui, relève à bon droit de la compétence des provinces.

Dans nos efforts pour parfaire les dispositions constitutionnelles touchant la faune, je pense que l'essentiel est, encore une fois, les trois points évoqués tout à l'heure; c'est-à-dire une forte impulsion fédérale, le principe de la responsabilité en cas de délégation des pouvoirs et les mesures permettant d'assurer la participation du public.

Nous ne sommes pas opposés aux accords de coopération, nous ne sommes pas opposés aux efforts conjoints dans le cadre des objectifs communs, mais il va falloir prévoir d'autres mécanismes pour assurer que tout cela se déroulera comme il convient.

M. Martin: Je suis favorable à une déclaration des droits en matière d'environnement dans la mesure où les droits qu'on vous confère peuvent effectivement être garantis. On a envisagé d'enchâsser certains droits en matière d'environnement, tels que le droit à l'air pur. Or, les gouvernements ne sont pas en mesure de garantir certains de ces droits auxquels nous aspirons. Quel est votre avis sur cette question?

M. Andrews: À mon avis, nous sommes en droit d'exiger des gouvernements qu'ils prennent les mesures nécessaires. On a, par exemple, le droit à la vie bien que cela ne veuille pas dire qu'on a un recours contre le gouvernement si l'on est frappé par une maladie mortelle. Les droits sont opposables au gouvernement et cela s'applique également au droit à un environnement sain. Nous voulons avoir le droit d'aller en justice et de faire valoir que le gouvernement n'a pas pris les mesures nécessaires pour assurer la protection de l'environnement. Il s'agit du même type de droit que le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne.

M. Clark: Monsieur Andrews, je vous souhaite la bienvenue. Le comité voit en vous un témoin bien informé et digne de foi. Je suis heureux de vous compter parmi nos intervenants.

There are two or three things on which I seek some clarity. To begin with the question of property rights, I must confess I did not expect some of the criticism that the proposal has received, because it was always clear in my own mind that there was no intention whatsoever to lessen our ability as a society to protect the environment.

I am wondering on what basis views are now being presented. I glanced quickly at your material. I see reference to a memo that was written in 1984 for the Canadian Bar Association, and I see some reference to American examples. I guess the difficulty I have is that I've never understood that the rights that you might have as individual are unfettered. It seems to me that they are always held, as you have just indicated when you made reference to right to life, within a certain legal framework. They are always subject to conditions and they are subject to the right of others. It would not occur to me, for example, that one could own property that was not subject to municipal by-laws.

• 1150

I guess what I am asking for is your opinion on whether or not the concerns that have been expressed are well founded in law. Are they fears? Is this an example, to some degree, of fears expressed in one sector being repeated by others? For example, I now read that some people are arguing that to include the right to own property in the Constitution might give me the right as a property owner to protect my property from the environmental degradation that might be inflicted upon me by others. It sounds as if there are at least two sides to the coin. Perhaps you could expand on that.

Mr. Andrews: I think there is a legitimate basis for concern that enshrining private property rights would inhibit government's ability to protect the environment. I think we have to start with the common law basis, which is that the courts already interpret statutes in such a way as to give the benefit of any interpretation doubts to the holders of private property.

So there is already, in our legal system, a substantial deference given to private property. It is equally part of our legal system that governments have the authority to regulate and control the use of private property, as you mention. I think the problem is that by enshrining private property rights in the Constitution at this point, we would be signalling that we want things done differently from the way they've been done in the past.

Actions by government that have anything to do with property would come under increasing scrutiny, and there are two bases for the concern. One is that at the end of the day courts would actually strike down the governmental initiatives that were aimed at protecting the environment. The other is that there would be court challenges and years of court battles over government action to protect the environment, based on such a Charter right. It could be years or even decades before we know the extent to which the courts will draw the line in order to protect government's ability to deal with environmental problems. This is why we call it the "chilling effect".

[Translation]

Pourriez-vous me donner quelques éclaircissements sur deux ou trois points que vous avez évoqués. D'abord, sur le droit de propriété. Je reconnais que les critiques formulées à cet égard m'ont supris. Je dis cela car, à mon avis, il n'avait jamais été question de réduire le pouvoir que nous avions, en tant que société, de protéger l'environnement.

Sur quoi se fondent ces critiques? J'ai jeté un coup d'oeil rapide sur votre documentation. Je vois que vous avez cité une note rédigée en 1984 à l'intention de l'Association du Barreau canadien et je vois également citer un certain nombre d'exemples américains. Mes difficultés viennent sans doute de ce que je n'ai jamais considéré que les droits de l'invidivu étaient sans entraves. Il me semble qu'ils s'inscrivent toujours-comme vous l'avez dit en parlant du droit à la vie, dans un certain cadre juridique. Ils sont toujours soumis à certaines conditions et limités par les droits des autres. Il ne me viendrait pas à l'esprit, par exemple, qu'une propriété foncière puisse ne pas être sujette aux règlements municipaux.

Je voudrais savoir si à votre avis les inquiétudes qui ont été exprimées sont fondées dans le droit. S'agit-il de craintes? Sommes-nous, dans une certaine mesure, en présence de craintes exprimées par les uns puis reprises en coeur par les autres? Par exemple, j'ai lu que certains prétendent maintenant que la constitutionalisation du droit de propriété pourrait me donner le droit, en tant que propriétaire, de protéger mon bien contre la détérioration environnementale que d'autres pourraient y infliger. Il semble que la médaille ait bien deux côtés. Peut-être pourriez-vous nous donner votre avis là-dessus.

M. Andrews: Je crois qu'il y a lieu de craindre que la constitutionalisation du droit de propriété entrave la capacité du gouvernement à protéger l'environnement. Il faut tenir compte du principe de la common law en fonction duquel les tribunaux interprètent déjà les lois de façon à donner le bénéfice du doute aux propriétaires privés.

Notre système juridique accorde donc déjà un grand respect à la propriété privée. Ce même système donne aussi aux gouvernements l'autorité de réglementer et de contrôler l'utilisation de la propriété privée, comme vous l'avez dit. Inscrire maintenant le droit de propriété dans la Constitution, ce serait signaler que l'on souhaite que les choses se passent maintenant différemment.

Tout acte du gouvernement touchant de près ou de loin la propriété sera examiné de près, et l'inquiétude pose sur deux points. D'une part, les tribunaux risquent de juger illégales les initiatives gouvernementales visant à protéger l'environnement. On craint par ailleurs que la garantie d'un tel droit dans la Charte n'entraine des contestations judiciaires et des litiges s'étendant sur des années à propos d'actions environnementales du gouvernement. Nous pourrions avoir à attendre des années et même des dizaines d'années avant de savoir où les tribunaux situeront la limite de l'autorité du gouvernement à s'occuper des problèmes environnementaux. C'est ce que nous appelons «l'effet de refroidissement».

Let us suppose that a local municipality is considering taking action on a certain problem. If a lawyer for a developer were to come in and start thumping the table about private property rights being in the Charter, there would definitely be a "chilling effect" on the government's inclination to take action to protect the environment.

In the United States, courts have actually struck down governmental and environmental protection measures based on the property right. When one looks to other jurisdictions, this is not a speculative fear.

If indeed there is no intention that this private property right would inhibit government's ability to protect the environment, then it should be stated explicitly. The government has already proposed that the rights to interprovincial mobility, for example, be subject to the enumerated exception of regional economic disparity programs. So we already have the precedent for setting out rights and then carefully defining them by enumerating exceptions. If the proposal to entrench private property rights proceeds, in my view, it must proceed with an exception for environmental protection.

Mr. Clark: As you know, Joe Clark stated on numerous occasions that the intentions of the government were such that it was not designed in any way to lessen the degree of environmental protection. Are you satisfied then that we could...? Would that alleviate your fears?

• 1155

Mr. Andrews: I think there are other issues to do with property rights beyond the environment that are both real and beyond my scope of expertise. I would not want to sign off on the proposal as though I would support it.

But I would say it certainly would go a long way toward alleviating my fears if an express exemption were made on a private property right.

Mr. Clark: With respect to the origin of the inclusion—and I note that in this document you give some credit to my colleague, Garth Turner—it is my understanding that many Canadians look back to Mr. Diefenbaker's declaration of 1959 or 1960. If I recall correctly, there was a reference to property rights. The fact that this was not subsequently included in the 1980s has caused many Canadians to feel that this is not something new they are seeking; it is simply the restoration of something they had understood was once in place.

Mr. Andrews: I can understand that perspective. My view is that private property rights are already enshrined in common law to a satisfactory extent. It is important to note that the analysis behind proposing the private property right is not one based on widespread, existing problems. My approach to legal drafting is that if it ain't broke, don't fix it.

[Traduction]

Imaginons qu'une municipalité envisage d'agir pour résoudre un problème. Si l'avocat d'un promoteur profère des menaces en raison de la garantie constitutionnelle du droit de propriété, il «refroidirait» certainement l'enthousiasme des autorités publiques à protéger l'environnement.

Aux États-Unis, les tribunaux ont en fait jugé illégales les mesures de protection de l'environnement, en avancant le droit de propriété. Si l'on considère ce qui se passe ailleurs, ce n'est pas une crainte infondée.

Si on n'entend pas, avec la garantie du droit de propriété, entraver le gouvernement dans sa capacité de protéger l'environnement, il faut le dire explicitement. Le gouvernement a déjà proposé que les droits garantissant la liberté de circulation interprovinciale, par exemple, soient limités par certaines expressions explicites concernant les programmes de lutte contre la disparité économique des régions. Le précédent existe donc déjà où l'on a accordé des droits et qu'on a ensuite soigneusement circonscrits en énumérant les exceptions. Si cette proposition de constitutionnaliser le droit de propriété est retenue, elle devra, à mon sens, être accompagnée d'une exception en matière de protection environnementale.

M. Clark: Vous le savez, Joe Clark a dit à plusieurs reprises que l'intention du gouvernement n'était nullement d'affaiblir la protection environnementale. Pensez-vous donc que nous pourrions...? Cela vous rassurerait-il?

M. Andrews: Il y a au-delà de la protection de l'environnement d'autres questions touchant les droits de propriété qui sont très réelles et qui sortent du cadre de mes compétences. Je ne voudrais pas donner l'impression de donner ma bénédiction à l'idée.

Mais il est certain qu'une exception expresse aux droits de propriété me rassurerait énormément.

M. Clark: En ce qui concerne l'origine de l'inclusion—je note ici que vous accordez un crédit à mon collègue, Garth Turner—il me semble que bien des Canadiens remontent à la déclaration de M. Diefenbaker en 1959 ou 1960. Si je me souviens bien, il avait alors été question de droit de propriété. Le fait que ce droit n'ait pas été inclu dans les années 80 a amené bien des Canadiens à penser qu'ils ne font que demander la restauration d'un droit qu'ils avaient cru avoir.

M. Andrews: Je comprends ce point de vue. Personnellement, je considère que le droit de propriété jouit déjà d'une protection suffisante dans la common law. Il faut souligner que l'analyse qui soutend la proposition de constitutionnalisation du droit de propriété ne repose pas sur des problèmes existants. En rédigeant des lois, j'aurais plutôt tendance à ne pas chercher à réparer ce qui fonctionne déjà bien.

We do have a basis for proposing environmental rights, because there are massive problems with the ability of governments and individuals to deal with these problems. Although we have various squabbles around property rights issues, it doesn't strike me that at this point in our history our inability to deal with those disputes is constrained by the lack of constitutional recognition of private property rights.

Mr. Clark: I have one final question, Mr. Chairman. In your summary, number 9, you have said that federal jurisdiction of the environmental aspects of tourism, forestry, mining, recreation, housing, and so on should not be diminished.

If I understand your testimony correctly, you are indicating that the proposal does not state that the environmental aspects of the federal government's role need be diminished. Did I understand you correctly? You raised it as a concern because it was vague in your mind.

Mr. Andrews: The proposal to make those areas exclusively provincial is one part of what is being proposed. That part is ambiguous as to what is the intended effect on the exercise of federal environmental jurisdiction.

But it is the other component, the proposal to withdraw from those areas, that seems an unambiguous statement about withdrawing. That would seem to be a proposed political approach as opposed to a constitutional approach, but it is not clear to me exactly what is intended.

Mr. Clark: I am not a lawyer, but as I read it, it says that the Government of Canada is prepared to recognize the exclusive jurisdiction of the provinces—this is an historic jurisdiction, as you understand—and how best to exercise its own responsibilities, i.e., the federal government's responsibilities?

So the reference there, as I read it, is to continuing federal government responsibilities. I don't see it, for example, as suggesting that the work in forestry currently being done with respect to the establishment of a data base would be excluded by this provision.

Mr. Andrews: I am unclear as to what is meant by the phrase "withdrawing from those areas".

Mr. Clark: I am sorry, I cannot find that phrase in 24, as I read it.

1200

Mr. Andrews: In the text describing the proposal, in the paragraph right above it.

Mr. Clark: I find it in 24, but I don't find it-

By the same token, when I read 26, which refers to the rationalization of government programs and services by reviewing which level of government can best deliver them, I see no evidence there that the Government of Canada is necessarily proposing to forgo that area of responsibility to the provinces. Indeed, the way I read it, the opposite could conceivably be true.

I have noticed that in the past my friend Mr. Fulton tends to read this evidence differently.

Mr. Andrews: At page 37, in the second paragraph, it states:

[Translation]

Une proposition pour le droit de l'environnement est fondée puisque les gouvernements et les particuliers ont énormément de difficulté à régler ces problèmes. Même s'il y a à l'occasion quelques disputes sur des questions de droits de propriété, il ne me semble pas qu'à ce moment de notre histoire, l'absence de garanties constitutionnelles du droit de propriété nous entrave dans nos règlements de ces différends.

M. Clark: Une dernière question, monsieur le président. Dans votre résumé, au numéro 9, vous dites qu'il ne faut pas diminuer la responsabilité fédérale sur l'environnement dans le domaine du tourisme, des forêts, des mines, des loisirs et du logement, notamment.

Si je comprends bien, vous signalez que la proposition ne suggère pas une diminution du rôle du gouvernement fédéral dans les questions environnementales. Vous ai-je bien compris? Vous soulevez la question parce que vous avez des doutes.

M. Andrews: On propose notamment de confier ces questions à la seule responsabilité provinciale. Les conséquences que cela aurait sur l'exercice de l'autorité fédérale en matière d'environnement ne sont pas claires.

Mais c'est l'autre élément, la proposition de retrait de ces domaines, qui semble suggérer sans ambiguité un retrait de responsabilité. Cela me semble être une solution politique plus que constitutionnelle, mais je ne comprends pas exactement quelle en est l'intention.

M. Clark: Je ne suis pas avocat, mais à le lire, je comprends que le gouvernement du Canada est prêt à reconnaître la compétence exclusive des provinces—compétence historique, bien sûr—et la meilleure manière d'exercer sa propre autorité, soit l'autorité fédérale.

D'après mon interprétation, on prévoit bien un maintien de la responsabilité fédérale. Cela ne veut pas dire, selon moi, par exemple, l'établissement d'une base de données forestières, à laquelle on travaille actuellement, serait exclue en raison de cette disposition.

M. Andrews: Je ne comprends pas très bien ce que l'on entend par «se retirer de ces secteurs».

M. Clark: Pardonnez-moi, je ne trouve pas l'expression au numéro 24.

M. Andrews: Dans le texte qui décrit la proposition, au paragraphe précédent.

M. Clark: Je le vois au numéro 24, mais je ne le trouve pas. . .

Ainsi, à l'article 26, où il est question de rationalisation des programmes et services gouvernementaux et d'examiner quel ordre de gouvernement est le plus en mesure d'en assurer la prestation, rien ne me semble indiquer que le gouvernement du Canada propose nécessairement d'abandonner cette sphère de responsabilités aux provinces. D'après la lecture que j'en fais, on pourrait même penser le contraire.

J'ai pu constater que mon ami M. Fulton tend à en faire une lecture différente.

M. Andrews: À la page 38, premier paragraphe, on peut lire:

The Government is committed to ensuring the preservation of Canada's existing research and development capacity and to maintaining constitutional obligations for international and native affairs. Within this framework, it is prepared to recognize the exclusive jurisdiction of the provinces in the following areas and—

-this is the basis of my concern-

to withdraw from these fields in a manner appropriate—

Mr. Clark: Then on page 46 it talks about the federal government exercising its own responsibilities, indicating that there are responsibilities that will continue.

Mr. Andrews: I am delighted to learn that your interpretation is that this would not involve federal withdrawal from its current environmental authority, because that is precisely what we would like to see happen; that is, that there be a continuing strong federal presence in these areas, subject, of course, to federal-provincial agreements to co-operate on implementation.

I think the wording can certainly be made clearer.

Mr. Clark: The nature of the proposal is indeed to lead us into a process by which that would happen.

Just a closing comment. I hear a considerable amount of concern from Canadians everywhere about what they regard as duplication. In fact, I heard Mr. Rémillard speak in Saint-Jean once and the word "duplication" was used in every third sentence. I hear the same concern about duplication being expressed in the province of Alberta. It is my feeling, at least, that it is that concern with duplication that the federal government is trying to address, and how best to make government more efficient. But I do not see it as a lessening of federal government responsibilities.

Mr. Andrews: It strikes me that the two goals are quite compatible—that is, having a strong federal role and reducing duplication—because you can have minimum federal standards and provinces can make agreements with each other and with the federal government to implement those standards and to go further if their local circumstances or their local policies warrant.

Mr. Clark: Mr. Chairman, I must go to deliver a speech somewhere else. I want you to understand, and Mr. Fulton, who comes next, that I am not leaving in anticipation of anything he might say.

Le vice-président (M. Côté): Avant de passer la parole à M. Fulton.

I would like to allow Mr. Jackson to ask you a question, coming back to the previous question asked by Mr. Clark on ownership rights.

Dr. Ian Jackson (Committee Researcher): Very quickly, you said that if property rights are to remain in, then there should be an express exclusion—I think that was the phrase—regarding the environment. I am not a lawyer, and what I would like to ask you as a lawyer is how difficult that would be to draft given the breadth of the environment. What we think of as the environment has expanded enormously over the last 20 years. Would it be feasible to draft such an express exclusion that would cover it?

[Traduction]

Le gouvernement fédéral est déterminé à assurer le maintien de la caçacité canadienne actuelle de recherche et de développement, et à s'acquitter de ses obligations constitutionnelles à l'égard des relations internationales et des affaires autochtones. Dans ce contexte, il est disposé à reconnaître la compétence exclusive des provinces dans les secteurs suivants et

... c'est la raison de mon inquiétude...

à se retirer de ces secteurs d'une façon qui convienne...

M. Clark: À la page 47, il est question de la meilleure façon pour le gouvernement fédéral d'exercer son rôle dans ses domaines de responsabilité, ce qui veut bien dire qu'il garderait des responsabilités.

M. Andrews: Je suis ravi d'apprendre que selon vous cela ne signifie pas que le gouvernement fédéral abandonnerait toute autorité en matière d'environnement, car c'est exactement ce que nous souhaitons; c'est-à-dire que nous voulons être assurés d'une forte présence fédérale dans ces domaines, bien sûr, par des accords fédéraux-provinciaux de coopération en matière de mise en oeuvre.

Il me semble que le libellé pourrait être plus clair.

M. Clark: Le but de la proposition est effectivement d'engager un processus qui permettrait d'arriver à cet objectif.

Une dernière observation. Les Canadiens, de partout, s'inquiètent beaucoup de ce qu'ils considèrent le double emploi. De fait, j'ai entendu M. Rémillard à Saint-Jean, une fois, et le mot «double emploi», revenait toutes les trois phrases. On exprime les mêmes inquiétudes en Alberta. Le gouvernement fédéral, c'est du moins mon sentiment, essaie de régler le problème du double emploi, et de rendre le gouvernement plus efficace. Mais je ne le comprends pas comme un affaiblissement des responsabilités fédérales.

M. Andrews: Il me semble que les deux objectifs sont tout à fait compatibles—que l'on peut avoir une forte présence fédérale tout en évitant le double emploi—car on peut imposer des normes fédérales et les provinces peuvent s'entendre entre elles et avec le gouvernement fédéral pour appliquer ces normes et même les dépasser selon leurs propres circonstances et politiques.

M. Clark: Monsieur le président, je dois partir pour prononcer une allocution. Je tiens à vous dire, ainsi qu'à M. Fulton qui me suit, que je ne m'en vais pas par crainte de ce qu'il pourrait dire.

The Vice–Chairman (Mr. Côté): Before I give the floor to M. Fulton,

Je voudrais permettre à M. Jackson de vous poser une question en rapport avec celle que vous a posée M. Clark sur les droits de propriété.

M. Ian Jackson (attaché de recherche): Très rapidement, vous avez dit que si le droit de propriété est maintenue, il faudrait envisager une exception expresse—c'est ce que vous avez dit il me semble—pour l'environnement. Je ne suis pas avocat, et j'aimerais qu'en votre qualité d'avocat, vous me disiez si cela risque de poser des difficultés de rédaction, compte tenu de l'ampleur de la sphère environnementale. Cette sphère a pris énormément d'ampleur depuis 20 ans. Serait-il possible de rédiger une exception expresse qui la couvre entièrement?

Mr. Andrews: Yes, it would be feasible. We have defined "environment" in the Canadian Environmental Protection Act, and you would want the exclusion, I would think, to be short and to the point, which is that this right is not intended to interfere in any way with the government's ability to take measures to protect the environment, and that's that. The government has proposed wording to do with the mobility rights exception, and this one could be patterned on that.

• 1205

Mr. Fulton: I welcome the witness, who is extremely knowledgeable in this area. I'd like to begin by reminding all of us who are here that there are two sets of materials in existence, one which is in the published documents that are being circulated to Canadians generally, which are quite vague. There is a second one that is very closely vested in the hands of Mr. Clark and a very limited number of people, the actual amendment proposals. These are, of course, much more precise and much more significant. In fact, I'd like to hear from you first on whether or not those are what you think should be before the Canadian public now, so that we can really have a serious debate about what the implications of the government proposal are.

Mr. Andrews: It does seem to me that the explanation in the government's package at this point is not sufficient upon which to form a clear understanding of what the proposal is, and without a clear understanding of the proposal, it makes it very difficult to analyse the impact of the proposal, to propose ways of improving it and so on.

Perhaps that's a long way of saying that I agree with the sense of your question. I don't know what specific documents exist, but it would certainly be very helpful for the entire process of improving the Constitution if we had more information to clarify what exactly the government's proposals are, especially in the environmental area.

Mr. Fulton: The reason I raised that question, Mr. Chairman, is that ten years ago I sat in the same rooms as the constitutional spokesperson from my party, along with Mr. Chrétien and Mr. Epp, and we discovered, much to our dismay, that what we were often discussing and going on and hearing witnesses about at great length was quite distinct from what the government agenda was in terms of precise wording, in terms of the package that we ultimately ended up with. I think it is something this committee may soon want to ask for, as we talk about the residual power.

What exactly is the wording that is being proposed for modifications to subsection 91(24)? What are the proposed changes in terms of spending power? What are the precise powers to be transferred on soil, water, and wildlife conservation?

To come back to Mr. Clark's question of the witness, in terms of forestry, if we're going to look ahead— I think we all recognize that forestry is one of the areas of resource ownership that belongs to the provinces and, in a futuristic sense, the provinces north of 60, too. We want to maintain that tiny thread of connective power that we have to forestry, but as we know, we're losing one million hectares a year in Canada. We are losing one acre every five seconds, either to

[Translation]

M. Andrews: Oui, ce serait possible. L'«environnement» est défini dans la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, et l'exception devrait être concise et claire, précisant que ce droit ne doit pas être interprété comme une entrave à la capacité du gouvernement à prendre des mesures pour protéger l'environnement, et cela suffit. Le gouvernement a déjà proposé un libellé prévoyant des exceptions à la liberté de circulation, et on pourrait s'en inspirer ici.

M. Fulton: Je souhaite la bienvenue au témoin, dont les connaissances en la matière sont fort étendues. Je voudrais d'abord rappeler à tous qu'il y a deux jeux de documents: ceux qui ont été publiés à l'intention de la population canadienne en général et qui sont très vagues, et ceux que gardent précieusement M. Clark et un nombre restreint de personnes, et qui contiennent les véritables propositions de modification. Ils sont bien sûr beaucoup plus précis et beaucoup plus significatifs. De fait, j'aimerais que vous disiez si, selon vous, ces documents auraient dû être soumis au public, afin que nous puissions avoir un véritable débat sur les conséquences des propositions du gouvernement.

M. Andrews: Il me semble que l'explication avancée dans les documents du gouvernement ne suffit pas à se faire une idée claire de la proposition, et sans idée claire, il est extrêmement difficile d'analyser les conséquences de la proposition, ou d'y proposer des améliorations.

C'est peut-être une manière un peu longue de dire que je partage votre sentiment. Je ne sais pas quels documents existent, mais il serait certainement fort utile, dans le cadre d'un exercice d'amélioration de la Constitution, d'avoir davantage de renseignements afin de savoir exactement ce que propose le gouvernement, notamment dans le domaine de l'environnement.

M. Fulton: Si je soulève la question, monsieur le président, c'est qu'il y a 10 ans j'étais ici avec le porte-parole de mon parti sur la Constitution, et aussi avec M. Chrétien et M. Epp, et nous nous sommes aperçus, à notre grande consternation, que souvent nous entendions des témoins et discutions longuement de choses qui n'avaient rien à voir avec ce que proposait véritablement le gouvernement, dans son libellé final. Le comité, lorsqu'il abordera la question du pouvoir résiduel, devrait demander le vrai texte.

Quel est le libellé exact des modifications proposées au paragraphe 91(24)? Quels sont les changements proposés au pouvoir de dépenser? Quels sont précisément les pouvoirs qui seront transférés en matière de conservation de l'eau, des sols et de la faune?

Pour en revenir à la question que posait M. Clark au témoin, à propos des forêts, si l'on regarde vers l'avenir... Nous reconnaissons tous, je pense, que les forêts sont une des grandes ressources qui appartiennent aux provinces, et, toujours dans un esprit d'avenir, aussi aux provinces situées au nord du 60° parallèle. Nous tenons à maintenir le faible lien qui nous relie aux forêts, mais comme vous le savez, nous en perdons chaque année au Canada un million

burning, to insects, or to harvest, much of which is not being replaced. As we look at global warming, particularly the more rapid depletion of the ozone layer— and there is the fact that we're going to lose the boreal forest within our lifetime to global warming, just as it's expanding now. If you add to that the increased amount of infrared and ultraviolet that are going to occur from the depletion of the ozone, subsection 91(24) may well have to be invoked in relation to trying to maintain some sort of reasonable levels of carbon sink and other things that forests perform.

I'd like to hear from you a little bit more on what the real political agenda may be in letting these lapse into a balkanization. When I first saw that the feds were planning to politically withdraw from mining, for example— What about the metal mining effluent regulations? That's a very potent signal to the provinces and the territories that if that's the political agenda— Without seeing the wording of the actual amendments Mr. Clark is proposing, we don't really know how far the political signal goes. Are we withdrawing all the way from mining? What about soil and water conservation? What about the implications of bio-diversity in terms of transboundary; for example, migratory birds, which you've brought up yourself?

Perhaps you could spend another moment on that political question and why it's so important that we get our hands on the precise amendments. As we heard from the Rawson Academy last night, the public are far ahead of the courts and the courts are far ahead of our legislature, certainly the federal Parliament, on the environment. If we don't have a chance in this Canada round to substantially focus on the environmental issues, I think it will be many decades, perhaps many generations, before we get back to a round where the environment is included.

• 1210

Mr. Andrews: I guess I remain concerned by the use by the federal government of the phrase, the federal government is prepared "to withdraw from these fields in a manner appropriate to each sector and respectful of the provinces' leadership". It strikes me that the environmental aspects of these areas involve at least some national environmental issues—global warming, bio-diversity, fisheries and others. With respect to those aspects, there should be a strong federal leadership role. If minimum federal standards can be implemented by provinces and actually enforced and there's a role for the public in the process, then that's great. But I am very concerned about talk of "withdrawing from fields" when what we need is a stronger federal role rather than a weaker federal role.

[Traduction]

d'hectares. Toutes les cinq secondes, un acre de forêt est détruit par le feu, les insectes ou l'exploitation, et pour la plupart ils ne sont pas replantés. Devant le spectre du réchauffement de la planète, et plus particulièrement de l'appauvrissement rapide de la couche d'ozone... et puis il y a le fait que de notre vivant nous verrons disparaître la forêt boréale sous l'effet du réchauffement planétaire, dont les effets s'intensifient. Si l'on ajoute à cela l'intensification des rayons infrarouges et ultraviolets en raison de l'apprauvissement de la couche d'ozone, on risque bien d'invoquer le paragraphe 91(24) pour essayer de maintenir un niveau raisonnable de la concentration de carbone, et de préserver les autres fonctions des forêts.

J'aimerais que vous nous disiez quelle pourrait être la véritable raison politique à la balkanisation de ce secteur. Quand j'ai appris que le fédéral entendait se retirer du secteur minier, par exemple... Qu'adviendra-t-il de la réglementation sur les effluents de l'exploitation minière des métaux? C'est faire savoir clairment aux provinces et aux territoires que si c'est là le programme politique... Sans avoir connaissance du texte exact des modifications que propose M. Clark, nous ne pouvons pas véritablement juger de la force de ce signal politique. Allons-nous nous retirer complètement du domaine de la foresterie? Allons-nous nous retirer complètement des mines? Et qu'en sera-t-il de la conservation des sols et de l'eau? Quelles seront les conséquences pour la biodiversité des espèces transfrontalières, par exemple des oiseaux migrateurs, que vous-même avez mentionnés?

On pourrait peut-être consacrer quelques instants à la question politique et à montrer pourquoi il est si important que nous obtenions le texte exact des modifications. La Rawson Academy, hier soir, nous a bien dit que le public est en avance sur les tribunaux et que les tribunaux ont une forte longueur d'avance sur nos législateurs, en tout cas sur le Parlement fédéral, en matière d'environnement. Si, dans cette ronde Canada, nous n'avons pas l'occasion de nous pencher de près sur les problèmes environnementaux, il faudra attendre des décennies, peut-être plusieurs générations, avant que ne vienne le tour de l'environnement.

M. Andrews: Ce qui ne cesse de m'inquiéter, c'est cette phrase selon laquelle le gouvernement fédéral est prêt à se retirer de ces secteurs d'une façon qui convienne dans chaque cas et qui respecte le leadership des provinces. Il me semble que ces secteurs, du point de vue environnemental, comportent également un intérêt national: réchauffement planétaire, diversité biologique, pêches et autres. Dans ces domaines, le gouvernement fédéral devrait faire preuve de leadership. Si les provinces peuvent appliquer et faire respecter des normes fédérales, et si le public est invité à participer au processus, très bien. Mais je m'inquiète quand on parle de se retirer de ces secteurs alors que nous avons besoin non pas de réduire le rôle du fédéral, mais au contraire de le renforcer.

Mr. Fulton: A lot of Canadians seem to be shocked when they learn that in fact the United States' environmental regulations taken as a whole are much stronger than the Canadian ones. In fact, in the early 1970's—almost 20 years ago—the United States Congress did what we should have done at about the same time and still haven't done. For example, they have a clean water act, a clean air act, an endangered species act. They have quite a stock of legislative tools to which the public have access. I think one of the things this committee has been talking about is the need for a federal bill of rights and for provincial bills of rights that provide for public access to the courts with intervener funding and so on. You can make quite a strong case and you can provide quite strong equipment to the public that way.

You have suggested three areas in which there should be amendments to the constitutional approach in terms of the Canada Round, but I would like to hear from you a little bit more on minimum standards. If we snap off the powerhead of section 91(24), as Mr. Clark proposes... Frankly, from an ecological perspective, I don't think there's anything with less future vision that you could do than to block our opportunities in the future to draw on that very deep, legal and jurisdictional well.

There is a Canadian sensitivity out there about "duplication". There's a sense of, let's send off these powers to the provinces and get rid of these areas of duplication. The federal government have delegated powers and permitted structures to come into place in provinces such as British Columbia. Permits are then given pursuant and subsidiary to federal jurisdiction and federal legislation to be enforced by provincial authorities. Has there been a very high level of compliance where those jurisdictions have been passed over? If we're going to go down this road, should we not at least have minimum standards in terms of air, water and everything else? If a province wants to go higher, fine. You could introduce your own legislation. But in order to make sure that we have an "ecological level playing-field", should we not have that specifically referred to in this constitutional document so that the federal government have the power to set those standards? You can go higher if you want. In my experience, at least, in every jurisdiction in this country the rate of significant non-compliance has been extensive and the federal government have not come back in after they have passed on powers.

Mr. Andrews: It's certainly true that the federal government has had an enormous problem with its administrative delegation of environmental responsibilities to the province, if the province turns around and fails to enforce standards that are applied. That's precisely why we're saying that there must be accountability when powers of that nature are delegated.

With respect to duplication, I guess what I see, and I have a very interesting perspective in B.C., as I am geographically between Victoria and the federal officials in North Vancouver, is that although there are many areas in

[Translation]

M. Fulton: Bien des Canadiens ont été étonnés lorsqu'ils ont appris que la réglementation environnementale aux États-Unis, prise dans son ensemble, est beaucoup plus stricte que la réglementation canadienne. En fait, au début des années 70-il y a près de 20 ans-le Congrès américain a pris des mesures que nous aurions dû prendre alors et que nous n'avons pas encore prises. Par exemple, il a adopté une loi sur la qualité de l'eau, une loi sur la qualité atmosphérique, et une loi sur les espèces en voie d'extinction. Le public a sa disposition une gamme importante d'instruments législatifs. Ce comité a notamment déjà parlé de la nécessité d'une déclaration des droits fédérale et de déclaration provinciale donnant au public le droit d'intervenir dans une affaire devant les tribunaux et d'obtenir une aide financière pour ce faire. On peut ainsi beaucoup aider le public et présenter un argument convaincant de la nécessité d'une déclaration de ce genre.

Vous avez suggéré trois domaines où il faudrait envisager des modifications à la méthode de débats constitutionnels, dans cette ronde Canada, mais j'aimerais que vous nous parliez des normes minimales. Si, comme le propose M. Clark, on enlève toute sa force au paragraphe 91(24)... D'un point de vue écologique, rien ne me semble faire preuve d'une plus grande myopie que de vouloir boucher pour l'avenir cette riche source de compétence et de recours juridique.

Les Canadiens s'inquiètent du double emploi. On a envie de confier ces pouvoirs aux provinces pour éviter tous ces doubles emplois. Le gouvernement fédéral a délégué des pouvoirs et permis la mise en place de structures dans des provinces comme la Colombie-Britannique. Les autorisations sont accordées au nom de la compétence fédérale et les autorités provinciales doivent faire appliquer la loi fédérale. Dans les domaines où ces pouvoirs ont été délégués, a-t-on pu constater que la loi est respectée? Si c'est la solution que nous attendons retenir, ne devrions-nous pas au moins établir des normes minimales pour la qualité de l'air, de l'eau, et le reste? Si une province veut faire mieux, très bien. Elle pourra adopter ses propres lois. Mais si nous voulons assurer une certaine égalité écologique, ne faudrait-il pas prévoir quelque chose de précis dans la Constitution qui donne au gouvernement fédéral le pouvoir de fixer des normes? Normes que l'on pourrait dépasser si on le souhaite. À ma connaissance, du moins, dans toutes les provinces du pays le taux de non-respect des lois fédérales est extrêmement élevé et celui-ci n'a pas ressaisi ces compétences après les avoir délégués.

M. Andrews: Il est vrai que le gouvernement fédéral a connu d'énormes problèmes sur le plan de la délégation administrative aux provinces en matière de responsabilité environnementale, si celles-ci ne font pas appliquer ces normes. C'est exactement la raison pour laquelle nous estimons qu'il doit y avoir un mécanisme de responsabilité en cas de délégation de ce type de pouvoirs.

En ce qui concerne le double emploi—et ma position en Colombie-Britannique me donne une perspective intéressante puisque géographiquement, je me situe entre Victoria et les agents fédéraux au nord de Vancouver—bien

which both sets of environmental regulators are dealing with the same fields, the amazing thing is that they are not duplicating each other's efforts, because the areas are so large and they have such small staffs that they are beavering away on their own tasks quite independent of each other.

• 1215

A far bigger problem than duplication is the fact that they do not each know what each other is doing. One level of government is researching one aspect of the effluent coming from pulp mills; another level of government is researching another aspect of it. They are not duplicating by any means. What they have to do, and what they are beginning to do, is co-ordinate their activities more, because the job is far bigger than both levels of government.

The federal government has enormous resources through its cross-Canada perspective, for example, in the pollution area. The waste water institute work and the work that is being done in other provinces with other pulp mills are things that the federal scientists bring to bear on the pollution situation in B.C. There is no way that the provincial officials can have, or should have, ready access to the same information. So what we need to do is have systems where the federal government analyses and collects that information, and then works with the provinces to give B.C. the benefit of the information that it has so that the province can undertake its regulatory action.

We have the proposed federal package of regulations on pollution from pulp mills, which, incidentally, is long overdue. But that has been, in my view, a major success story in terms of increasing the co-peration between the levels of government, because the provinces are moving in the same direction. At the technical level, the ways of measuring amounts of pollution and so on are starting to jibe, brought into equivalency, so at least when tests are done they can be used for either purpose.

It seems to me that we are moving in the right direction in terms of reducing elimination by having co-operative agreements. Partly what I don't understand about the federal package is that there are already massive initiatives across the country to work together better between the levels of government. It strikes me that the issues are much more finetuned than the level of proposal here. I am talking about simply withdrawing from these fields. I am not too sure how the two connect, that is, the nitty-gritty co-ordination problems that are being worked out and this constitutional package that involves withdrawing, although I hope I can conclude from Mr. Clark's comments that there really isn't an intention to withdraw and there is an intention to maintain a strong federal role. If that is true, then it is wonderful and we should certainly make it clear.

Mr. O'Kurley: I hope I am not being limited too much in this, but I do have two questions. One is with regard to your comments on native peoples, and the other one is with regard to the issue of bio-diversity.

[Traduction]

qu'il y ait de nombreux secteurs où interviennent les deux autorités réglementatrices en matière d'environnement, il est étonnant de voir qu'elles ne font pas double emploi, car les secteurs sont si vastes, et il y a si peu d'employés, que chacun s'occupe à sa propre tâche, indépendamment.

Ce qui est bien plus grave que le double emploi, c'est que chacun ignore ce que fait l'autre. Un ordre de gouvernement fait des recherches sur les effluents des usines de pâtes à papier, pendant qu'un autre fait de la recherche sur un autre aspect du même problème. Ce n'est pas du tout qu'ils font la même chose. Ce qu'il faudrait plutôt, et ce qui commence à se faire, c'est une meilleure coordonnation des activités, car la tâche dépasse largement les capacités des deux paliers de gouvernement.

Le gouvernement fédéral, de part sa perspective pancanadienne a des ressources énormes, par exemple dans le domaine de la pollution. Les scientifiques fédéraux se servent dans leur analyse de la pollution en Colombie-Britannique des travaux de l'institut pour les eaux résiduaires ainsi que des travaux faits dans les autres provinces, avec d'autres usines de pâtes à papier. Les provinces ne pourraient avoir accès aux mêmes informations, et d'ailleurs ce ne serait pas souhaitable. Il nous faut donc des systèmes par lesquels le gouvernement fédéral analyse et rassemble ces données, puis travaille en collaboration avec les provinces pour que la Colombie-Britannique puisse en profiter et prendre ses propres mesures de réglementation.

Le gouvernement fédéral a proposé un ensemble de règlements touchant la pollution causée par les usines de pâtes à papier, proposition que, soit dit en passant, nous avons attendu trop longtemps. Mais cela représente à mon sens un important succès de la coopération accrue entre les divers paliers de gouvernement, puisque les provinces vont dans le même sens. Sur le plan technique, il commence à y avoir une correspondance, une équivalence, des méthodes pour mesurer la pollution, afin que les tests puissent au moins être utilisés par les uns et les autres.

Il me semble que l'on ait déjà entrepris une réduction du double emploi grâce à des accords de collaboration. C'est une des choses que je ne comprends pas dans ces propositions fédérales. Il y a déjà à travers tout le pays d'importantes initiatives de collaboration entre les ordres de gouvernement. Il me semble que les progrès réalisés sont déjà en avance sur ce qui est proposé ici. Je veux dire lorsqu'on propose tout simplement de se retirer de ces secteurs. Je ne comprends pas très bien le lien entre d'une part les détails de la coordonnation que l'on est en train de régler et d'autre part ces propositions constitutionnelles qui prévoient le retrait du fédéral, bien que j'espère pouvoir conclure d'après ce qu'a dit M. Clark que le gouvernement fédéral n'entend pas véritablement se retirer et qu'il a bien l'intention de maintenir une forte présence. Si tel est le cas, c'est merveilleux, mais il faut le dire clairement.

M. O'Kurley: J'espère que mon temps ne sera pas trop limité, mais j'ai deux questions. L'une concerne ce que vous avez dit à propos des autochtones, et l'autre touche le problème de la diversité biologique.

Generally speaking, when a constitution is formed, I suppose one of the considerations has to be that whatever is enshrined in a constitution will have to fit future realities. With regard to our Constitution, what we are trying to do collectively, I suppose, as a nation is to agree upon what is determined as a currently appropriate balance between nature and people. What I am thinking about is that what may be a currently appropriate balance in 1991 may not necessarily be a currently appropriate balance in 50, 75 or 100 years from now.

I think of other countries. I think of countries that are more populated than our country. I think of India. I think of some European countries. I think of New York City, for example, in the United States and I think of how, in some cases, expanding populations limit the ability of a society to maintain the same type of balance between people and nature. So I guess what I am thinking about is that there has to be recognition that what might be appropriate today may not necessarily be appropriate tomorrow, so that some flexibility has to occur.

• 1220

What interests me with regard to your comments about native people is that you say, in your introduction, that the Canadian Constitution will not be complete until the relationship between Canada and native people is resolved. The inference there is that native concerns must be addressed. In the comments of the previous witness, the person representing the First Nations of Canada, I was interested that he commented to the effect that decision—making in matters, including environmental decisions, should be brought closer to the people, should be brought into aboriginal communities, into municipal decision—making and into provincial decision—making.

It seems to me that from other witnesses from the native community who also commented, they would like to see the decision-making come closer to the people. It seems to sort of be at odds with your comment that decision-making should be centralized in environmental issues, so I am interested in how you would respond to that.

My second question is with regard to bio-diversity, where you basically say—

Le vice-président (M. Côté): Monsieur, est-ce qu'on pourrait demander à notre invité de répondre?

You don't mind that our guest first answers this question?

Mr. Andrews: I am glad you raised the question of local participation and a strong federal role. It seems to me that where the two meet is public participation. That is why to us it is essential that when we talk about Canada's democratic parliamentary system in our Constitution that we state explicitly right there the fundamental legitimacy of public participation in environmental decision—making, or government decision—making more generally, if that's what people prefer. The Canadian Environmental Network meeting, for example, that I referred to was at a place called Nakoda Lodge in southwestern Alberta, the land of the Stoney Indian Band. They are very concerned about the Oldman River dam case.

[Translation]

De façon générale, lorsqu'on élabore une constitution, j'imagine que l'on tient compte du fait que tout ce qui est inscrit dans la Constitution doit également être adapté aux réalités futures. Dans le cas de notre Constitution, nous essayons collectivement, j'imagine, en tant que nation, de trouver un juste équilibre entre la nature et l'homme. Ce qui peut paraître un juste équilibre en 1991, ne sera pas nécessairement un juste équilibre dans 50, 75 ou 100 ans.

Je songe à d'autres pays. Je pense à des pays plus peuplés que le nôtre, à l'Inde, par exemple. Ou à certains pays européens. Je songe à New York, par exemple, aux États-Unis, et je songe que dans certains cas, l'accroissement démographique limite la capacité d'une société à maintenir ce même équilibre entre l'être humain et la nature. Il me semble donc qu'il faut admettre que ce qui nous semble juste aujourd'hui ne le sera pas nécessairement demain, et qu'il faut donc une certaine souplesse.

Ce qui a retenu mon attention dans ce que vous dites à propos des autochtones, dans votre introduction, c'est que la Constitution canadienne ne saurait être complète tant que l'on n'a pas réglé le problème du rapport entre le Canada et les autochtones. Cela veut donc dire qu'il faut s'occuper des préoccupations des autochtones. Le témoin qui vous a précédé, le porte-parole de l'Assemblée des Premières nations du Canada, a dit que la prise de décisions, y compris dans le domaine environnemental, doit se situer plus près du peuple, doit se situer au sein des collectivités autochtones, au niveau municipal et au niveau provincial.

Il me semble d'après ce témoignage, ainsi que d'autres de la collectivité autochtone, que la prise de décisions doit se faire plus près du peuple. Cela me semble un peu en contradiction avec ce que vous proposez, c'est-à-dire que la décision en matière environnementale soit centralisée, et je me demande donc ce que vous en pensez.

Quant à la diversité biologique, vous dites essentiellement. . .

The Vice-Chairman (Mr. Côté): Could you let the witness answer the question first?

Vous voulez bien que notre invité réponde d'abord à cette question?

M. Andrews: Je suis heureux que vous ayez soulevé la question de la participation locale dans le cadre d'un rôle fédéral important. Il me semble que c'est dans la participation du public que les deux se rejoignent. C'est pourquoi il est essentiel à nos yeux, quand nous parlons dans notre Constitution de notre régime parlementaire démocratique, d'y inscrire explicitement la légitimité fondamentale de la participation du public dans les décisions touchant l'environnement, ou dans les décisions gouvernementales de façon plus générale, si c'est ce que les gens préfèrent. La réunion du Réseau canadien de l'environnement dont j'ai parlé, a eu lieu à la Nakoda Lodge, dans le sud-ouest de l'Alberta, sur le territoire de la bande Stoney Indian, qui est extrêmement préoccupée par le barrage sur la Oldman River.

The fundamental aspect of their concern, as I heard it expressed from them, was simply that they weren't consulted, or whatever consultation presumably happened, they didn't feel they had an opportunity to make their voices heard. In that respect, they share the views of the citizens who live near the Alcan Canal completion project, all these other dam projects across the country, and a host of other environmental issues, where people are feeling that decisions are being made—

Mr. O'Kurley: So it is not exclusive decision-making at the local level; it is simply consultation that you feel would be appropriate to enshrine in the Constitution?

Mr. Andrews: I am certainly not speaking for the previous witness, but it strikes me that what we have to focus on is the opportunities for public at the local level to participate in a meaningful way.

Mr. O'Kurley: My second question relates to—

The Vice-Chairman (Mr. Côté): I have already afforded you seven minutes and time goes by. I want to make sure that everybody else will be asking a second question, too.

Mr. O'Kurley: If you look at the total number of minutes of the members of this committee, if I've only had seven minutes, as a regular sitting member—

The Vice-Chairman (Mr. Côté): The problem is we have already had 17 minutes each on the first round, exceptionally, including Mr. Clark, and we are on the second round now, Mr. O'Kurley. That is my problem. I just want to be fair with everybody. If you don't mind, Mr. O'Kurley, I am still going on the second round questions from individuals and if it is still possible at the end, I will allow it. Is that okay? I want to be fair with everybody, because time goes by. We are scheduled until 12.30 p.m.

Mr. O'Kurley: If you added up the time that each individual member had and you compared that to the time that I had, I think you would recognize that it's not necessarily fair.

The Vice-Chairman (Mr. Côté): I know you may be right, but we scheduled so as to allow a first round to each party, and the second should be shared or split, unless our colleagues do accept that I go on again with Mr. O'Kurley.

• 1225

Mr. Fulton: I certainly have more questions, Mr. Chairman.

An hon, member: So do I.

The Vice-Chairman (Mr. Côté): I am sorry, Mr. O'Kurley. I will go around.

Mr. Fulton: I would like to spend a moment on what is happening with the kind of cost accounting we have in terms of the environment.

We heard from the Rawson Academy last night. Using material drawn from Infometrica, their calculation is that throughout the rest of this decade we will have to spend about \$46 billion just to deal with the kinds of negative environmental impacts that to this point have been externalized, including toxic waste into the Great Lakes and all of these other problems.

[Traduction]

Leur inquiétude, telle qu'ils me l'ont expliquée, vient essentiellement du fait qu'ils n'ont pas été consultés, ou que les consultations qui sont censées avoir eu lieu, ne leur ont pas permis, à leurs yeux, d'exprimer leur point de vue. En cela, ils pensent comme les citoyens qui vivent à proximité du site de prolongement du canal Alcan, ou de tous les autres projets de barrage à travers le pays, ou qui se sentent touchés par d'autres problèmes environnementaux, et qui ont le sentiment que les décisions sont prises. . .

M. O'Kurley: Il ne s'agit pas donc exclusivement de la prise de décisions au niveau local; c'est donc simplement la consultation qui devrait être un droit constitutionnel?

M. Andrews: Je ne prétends certainement pas parler pour le témoin qui m'a précédé, mais il me semble que nous devons avant tout nous pencher sur les possibilités pour le public d'une véritable participation au niveau local.

M. O'Kurley: Ma deuxième question concerne. . .

Le vice-président (M. Côté): Je vous ai déjà accordé sept minutes et le temps passe. Je tiens à ce que tout le monde puisse poser une deuxième question.

M. O'Kurley: Si l'on considère le total des minutes accordées aux membres de ce comité, si je n'en ai eu que sept, en tant que membre à part entière. . .

Le vice-président (M. Côté): C'est que nous avons déjà eu 17 minutes chacun au premier tour, exceptionnellement, si l'on compte M. Clark, et nous sommes maintenant au deuxième tour, monsieur O'Kurley. C'est de là que vient ma difficulté. Je voudrais me montrer juste envers tout le monde. Si vous le voulez bien, monsieur O'Kurley, je vais continuer le deuxième tour et s'il nous reste du temps, je vous permettrai de poser cette question. Cela vous convient-il? Je veux me montrer juste à l'égard de tout le monde, car le temps passe. Nous devons terminer à 12h30.

M. O'Kurley: Si vous additionnez les minutes accordées à chacun et que vous comparez avec le temps que j'ai eu, vous vous rendrez compte je pense que ce n'est pas véritablement équitable.

Le vice-président (M. CÔté): Vous avez peut-être bien raison, mais nous avions prévu d'accorder un premier tour à chacun des partis, et un deuxième tour qui serait partagé, à moins que nos collègues acceptent que je ne redonne la parole à M. O'Kurley.

M. Fulton: J'ai certainement d'autres questions, monsieur le président.

Une voix: Moi aussi.

Le vice-président (M. Côté): Je suis désolé, monsieur O'Kurley. Nous allons continuer.

M. Fulton: J'aimerais que nous parlions un peu de la situation en matière de calcul des coûts dans le domaine de l'environnement.

Hier soir nous avons entendu la Rawson Academy. D'après des données obtenues d'Infometrica, l'Académie calcule que d'ici la fin de la décennie, nous devrons dépenser environ 46 milliards de dollars simplement pour réparer les effets délétères qui se sont manifestés jusqu'ici, y compris les déchets toxiques dans les Grands Lacs, entre autres.

The United Nations this week also came out with a report calculating that at minimum, \$1,766 billion will have to be spent world-wide, just during this decade, to come anywhere near dealing with the ecological crisis we presently face.

It sounds like a lot of money, but keep in mind that just the two superpowers spend \$900 billion a year on military equipment. It brings it fairly quickly back into the context that it is well affordable in terms of the global economy.

I would like you to spend a moment on how a properly worded precautionary principle could assist us in dealing with what we now so often find out about after the fact. We were certainly warned by Dr. Rowlands a decade ago about the problems with the ozone related to CFCs. But politicians failed to take cognizance of it. Only now, a decade later, we find out that for many people it will be too late. One person in a hundred will likely face serious skin cancer as a result of CFCs.

Can you tell us where you think a precautionary principle should apply? What kinds of wording might be most appropriate?

Mr. Andrews: As I have said, it is important to enshrine the precautionary principle. One definition Cameron and Abouchard use is that the precautionary principle ensures that a substance or activity posing a threat to the environment is prevented from adversely affecting the environment, even if there is no conclusive scientific proof linking that particular substance or activity to environmental damage. It strikes me that for working purposes, this sets it out clearly enough.

That is about as far as you would want to go in a constitution. You can go much further in statutes as to how you implement that, but in a constitution you want to be as succinct as you can, precisely to allow flexibility for the future, as Mr. O'Kurley was discussing.

Mr. Fulton: One other question concerns the boggling back and forth. I think one of the toughest issues for this committee and probably for the joint committee to deal with is the strong push now coming from many environmental organizations. They are starting to approach us as to what one could put into a federal environmental bill of rights and provincial and territorial bills of rights, to place the whole of those concepts right into the Charter.

Rather than simply mentioning, as you have suggested, the right to a healthy environment, there is a very strong push to suggest that right within the Charter there would be the delineation of air, water, soil, bio-diversity and so on.

From your legal experience, where would we best place our efforts in looking at encouraging federal and provincial and territorial environmental charters, or taking what is a growing mood and placing a much broader and more comprehensive ecological approach inside the Constitution, in the Charter and elsewhere?

[Translation]

Cette semaine, les Nations Unies ont également publié un rapport selon lequel il faudra dépenser au moins 1,766 milliards de dollars globalement, d'ici la fin de la décennie, pour apporter un début de solution à la crise écologique que nous vivons.

C'est une somme impressionnante, mais il ne faut pas oublier que les deux superpuissances consacrent 900 milliards de dollars par an aux dépenses militaires. Cela remet donc très vite les chiffres en perpective et montre que c'est bien dans les moyens de l'économie mondiale.

J'aimerais que nous voyons comment un principe de prudence bien formulé pourrait nous aider à régler des problèmes dont nous prenons actuellement conscience souvent après les faits. Le docteur Rowlands nous avait bien prévenu il y a 10 ans des dangers que présentaient les CFC pour la couche d'ozone. Les politiques n'en ont pas tenu compte. Ce n'est que maintenant, 10 ans plus tard, que nous nous rendons compte que pour bien des gens, il est trop tard. Une personne sur 100 sera probablement atteinte d'un mélanome grave à cause de ces CFC.

Pouvez-vous nous dire où, selon vous, devrait s'inscrire ce principe de prudence? Comme faudrait-il le formuler?

M. Andrews: Comme je l'ai dit, il est important d'inscrire ce principe dans la Constitution. Cameron et Abouchard apparemment d'après les documents, le définissent notamment comme un principe qui permet de s'assurer qu'une substance ou une activité représentant une menace pour l'environnement seront empêchées de nuire, même si l'on n'a pas les preuves scientifiques absolues permettant d'établir le lien entre cette substance ou cette activité et les dommages environnementaux. Il me semble que c'est assez clair comme point de départ.

Je n'irai pas plus loin dans la Constitution. On peut aller beaucoup plus loin dans les lois, lorsqu'il s'agit d'application, mais une constitution doit être aussi succinte que possible, justement pour laisser à l'avenir ce degré de souplesse dont parlait M. O'Kurley.

M. Fulton: J'ai aussi une question concernant les pressions exercées par des parties intéressées. Une des questions les plus difficiles que devra résoudre ce comité, et probablement aussi le comité mixte, sera celle que soulève la forte pression des organismes environnementaux. Ceux-ci commencent à nous présenter des propositions pour une déclaration fédérale des droits de l'environnement, et des déclarations provinciales et territoriales analogues, qui permettraient d'inscrire tout le concept du droit de l'environnement dans la Charte.

Plutôt que de mentionner simplement, comme vous l'avez suggéré, le droit à un environnement sain, on nous incite vivement à préciser dans la Charte le droit à la qualité de l'eau, de l'air, du sol, à la préservation de la biodiversité, et ainsi de suite.

D'un point de vue juridique, devrions-nous selon vous plutôt encourager les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à adopter des chartes de l'environnement, ou devrions-nous, suivant la tendance actuelle, inscrire un droit beaucoup plus vaste et beaucoup plus complet dans la Constitution, dans la Charte et ailleurs?

Environnement

[Texte]

Mr. Andrews: First of all, you have to remember the distinction between the Charter, which applies between citizens and the government and doesn't apply between citizens and other private citizens, and statutory-level environmental bills of rights, which could, if they were so worded, apply between individual parties.

There quite likely would be a need for statutory-level environmental bills of rights even if environmental rights are adopted in the Charter.

As to whether we should simply limit ourselves to a right to a healthy environment, in so many words, versus elaborating in much more detail what exactly we mean by that and how it should be done, I think it is a second order of question, and I do not have a yes or no opinion on that at this point. To me, there is certainly a lot to say for the brief approach already used in section 7 of the Charter, but I share the concerns that it might not be interpreted in the way we intend, so there is some advantage to being more specific.

• 1230

It strikes me that the fundamental decision we have to make as a society is whether we want to have environmental rights there. If we do, then we can get on to exactly how it should be worded.

Mr. Martin: The government is calling for an economic union. The economic union is going to have consequences that go far beyond the simple statement of principles. Would you like to discuss the economic union in relation to national environmental standards, the need therefor, packaging, pollution havens? Would you tell us how you see the relationship between the ecological union and economic union?

Mr. Andrews: I think the important thing is to ensure that the legal mechanisms on the one hand to open up transborder mobility do not interfere with governmental measures protecting the environment on the other hand.

It seems to me that with a federal government setting minimum standards in certain key, nationally important areas, the provinces should be able to establish more stringent controls where that is warranted because of a sensitive provincial environment or because of provincial policies that simply decide to place a higher emphasis on environmental protection than another province might choose to do.

The potential problem there is that there is certainly the possibility that a province imposing stringent environmental standards could be seen as posing a barrier to interprovincial mobility. I think this is a quite straightforward proposition.

The challenge for us is simply protecting the environment as an exception to the rules governing mobility between provinces. It is something that GATT, for example, does with respect to provisions to protect human health. The term "environment" was not current when GATT was being negotiated, and the environment is certainly being discussed now as GATT is being revised. We simply need to take a similar approach, except with respect to the environment, as we do this free trade within Canada.

[Traduction]

M. Andrews: Tout d'abord, il ne faut pas oublier la différence qu'il y a entre la Charte, qui régit les rapports entre les citoyens et le gouvernement, et n'intervient pas dans les rapports des citoyens entre eux, et les déclarations de droits qui sont assimilables à des lois ordinaires et qui pourraient, selon le libellé, intervenir dans les rapports entre les particuliers.

Même si les droits environnementaux étaient inscrits dans la Charte, il serait probablement nécessaire d'adopter également des déclarations des droits environnementaux, ayant caractère de lois.

Quant à savoir si nous devons nous en tenir à garantir le droit à un environnement sain, plutôt que de décrire dans le détail ce que nous entendons exactement par là et comment il faut s'y prendre, je pense que c'est une autre question, et je n'ai pas encore formé d'opinion sur ce point. La méthode concise déjà retenue à l'article 7 de la Charte me semble présenter bien des avantages, mais je comprends que l'on craigne qu'elle ne soit pas interprétée comme nous l'entendons, et il peut donc y avoir un certain intérêt à se montrer plus précis.

Il me semble que la décision fondamentale que doit prendre notre société est de savoir si nous voulons inscrire dans la Constitution les droits de l'environnement. Le cas échéant, nous pourrons alors nous demander comment les formuler.

M. Martin: Le gouvernement propose l'union économique. Celle-ci aura des conséquences qui iront bien au-delà de la simple déclaration de principes. Êtes-vous prêt à parler de l'union économique du point de vue des normes nationales en matière d'environnement, de la nécessité d'en avoir, des emballages, des havres de la pollution? Comment envisagez-vous le rapport entre l'union écologique et l'union économique?

M. Andrews: Il me paraît avant tout important de s'assurer que les mécanismes juridiques prévus pour assurer la liberté de circulation entre les provinces n'entravent pas la capacité du gouvernement à prendre les mesures qui s'imposent pour protéger l'environnement.

Il me semble que si le gouvernement fédéral établit des seuils à respecter dans certains domaines nationaux essentiels, les provinces devraient pouvoir adopter des normes plus strictes lorsque cela s'avère nécessaire si l'environnement provincial est plus délicat ou si les politiques d'une province accordent tout simplement une plus grande priorité à la protection de l'environnement.

Le problème qui risque de se poser c'est qu'une province pourrait très bien imposer des normes environnementales strictes qui risqueraient d'être perçues comme des obstacles à la libre circulation interprovinciale. Je vois là une proposition assez simple.

Nous devons donc tout simplement protéger l'environnement en en faisant une exception aux règles régissant la libre circulation entre les provinces. C'est ce que fait, par exemple, le GATT dans le cadre des dispositions visant à protéger la santé humaine. A l'époque où le GATT a été négocié, le mot «environnement» était peu courant, mais il est certainement à l'ordre du jour dans les nouvelles négociations. Nous devons simplement aborder la chose de la même façon que nous l'avons fait pour ce libre-échange au sein du Canada, sauf en ce qui concerne l'environnement.

Le vice-président (M. Côté): Nous terminons le premier tour de questions.

We are now on round number two. I know Mr. O'Kurley had previous questions that I cut off. So, Mr. O'Kurley, the members agree you may continue.

Mr. O'Kurley: Thank you to my colleagues who allowed me to ask my final question. It is with regard to bio-diversity. It speaks to the opening comments I had about trying to find this balance between people and nature.

When you talk about ensuring that all species have the right to exist, I am wondering whether you are talking about the survival of those species within their natural habitat or within wildlife reserves or zoos. When I think about situations in the province of Alberta, for example, there is basically provincial legislation that says there is zero tolerance for rats, so completely destroy them. Does this mean they would have difficulty bringing in this type of a law?

What about zebra mussels in the Great Lakes, which are a major problem? Do we say they have the right to exist no matter what? There is an upland game bird called sage grouse, better known as the prairie chicken, which, in its natural habitat, flourishes in the prairies. As farming increased, it was eventually pushed out. Would a bio-diversity provision in the Constitution limit the ability of farmers, for example, to cultivate their land? Would it limit biologists in destruction of pests? How would we put it in so that it recognizes some of the realities of finding the balance between nature and people?

• 1235

Mr. Andrews: It's implicit in our proposal that what we are looking for is a balance and not absolute protection. You have to remember that we start from the perspective that there isn't anything to balance. All we talk about at this point is ourselves as human beings. So the starting point, or the next step for us, is to recognize the intrinsic value of nature so that now we have something to balance: human interests and the interests of nature, as distinct from the human interest in nature because it's useful to us.

Recognizing the importance of bio-diversity doesn't mean that we have to freeze nature just as it is. Like any right, it has to be balanced against all the other competing interests and rights. It is inherent in enumerating and enshrining rights, I think, that you are not after an absolute. It's implicit that when you enumerate a right, it will be given meaning in conjunction with other rights. So what we are suggesting is not that bio-diversity be a fundamental, overriding, absolute governing principle, but that it be in there among the other rights so that there is an opportunity to do the balancing that you quite correctly point out is the nature of governing.

Mr. Fulton: Just a point of order. When this is appended, I assume it will also be translated so that when the document goes out it will be in French as well.

The Vice-Chairman (Mr. Côté): Sure.

[Translation]

The Vice-Chairman (Mr. Côté): We have finished the first round of questions.

Nous passons au deuxième tour. J'avais interrompu M. O'Kurley qui avait encore des questions. Monsieur O'Kurley, les membres du comité acceptent de vous redonner la parole.

M. O'Kurley: Je remercie mes collègues de me permettre de poser cette dernière question. Elle concerne la diversité biologique et la nécessité, comme je le disais au début, de trouver un juste équilibre entre l'être humain et la nature.

Lorsque nous parlons de garantir le droit à la vie de toutes les espèces, je me demande si vous songez à leur survie dans leur habitat naturel ou dans des réserves fauniques ou des jardins zoologiques. Je songe à l'Alberta, par exemple, où la loi provinciale ne tolère par les rats, qui doivent donc être totalement détruits. Une telle loi deviendraitelle difficile à adopter?

Et qu'en serait-il des moules zébrées dans les Grands lacs, qui posent un grave problème? Auront-elle le droit de vivre, quels que soient les dégats qu'elles causent? Il y a dans les prairies un gibier à plume sédentaire, la gélinotte des armoises, mieux connue sous le nom de poule-des-prairies, que l'on trouve en grand nombre dans son habitat naturel. Avec la progression de l'agriculture, elle a reculé. Une disposition constitutionnelle garantissant la diversité biologique entraverait-elle la liberté de l'agriculteur, par exemple, à cultiver sa terre? Est-ce qu'une telle disposition limiterait la capacité du biologiste de détruire les animaux nuisibles? Comment pourrait-on s'assurer de trouver un équilibre entre la nature et l'être humain?

M. Andrews: Il est implicite dans notre proposition que nous visons un équilibre et non une protection absolue. Il ne faut pas oublier que nous partons du principe qu'il n'y a rien à équilibrer. Nous ne parlons actuellement que de nous, êtres humains. Comme point de départ, ou plutôt comme deuxième étape, il faut reconnaître la valeur intrinsèque de la nature afin d'avoir deux choses à mettre en équilibre: les intérêts de l'être humain et ceux de la nature, en dehors de l'intérêt qu'elle représente pour nous, de par son utilité.

Reconnaître l'importance de la diversité biologique ne signifie pas que la nature doive être préservée telle quelle. Comme tout droit, celui de la nature devra être pesé par rapport aux autres droits et intérêts concurrents. Lorsqu'on cite et garantit un droit, il est implicitement reconnu qu'il ne s'agit pas d'un droit absolu. Quand un droit est nommément cité, il acquiert droit de cité par rapport à d'autres droits. Nous ne proposons donc pas que la diversité biologique devienne un principe fondamental, absolu et suprême, mais plutôt qu'elle s'inscrive parmi les autres droits, afin que nous puissions effectivement rechercher l'équilibre qui, vous le dites très bien, est l'essence même du gouvernement.

M. Fulton: Un éclaircissement. Lorsque le texte sera annexé aux procès-verbaux, j'imagine qu'il sera traduit et donc publié également en français.

Le vice-président (M. Côté): Bien entendu.

Mr. Andrews, I would like to thank you very much for your contribution to this session. I know that it's a very difficult matter and issue as long as we have some litigation aspect between ownership rights and common values on environmental issues; for example, the Charter of Rights and individuals' expectations. There are a lot of important issues and discussions to go on. Thank you very much.

Mr. Andrews: Thank you for letting me present our views. Congratulations, and keep up the good work in your committee.

Le vice-président (M. Côté): Merci, et au revoir monsieur.

La séance est levée.

[Traduction]

Monsieur Andrews, je vous remercie de votre contribution. Je sais que la question demeure délicate tant qu'il reste des divergences entre le droit de propriété et les valeurs communes en matière d'environnement; entre la Charte des droits et les attentes individuelles. Ce sont là des questions fort importantes et le débat est loin d'être clos. Je vous remercie.

M. Andrews: Je vous remercie de m'avoir permis de présenter notre point de vue. Notre comité fait un excellent travail. Continuez.

The Vice-Chairman (M. Côté): Thank you Mr. Andrews and we hope to see you again.

The meeting is ajourned.





APPENDIX "ENVO-8"

National Indian Brotherhood

ASSEMBLY OF FIRST NATIONS

HEAD OFFICE:

TERRITORY OF AKWESASNE, HAMILTON'S ISLAND SUMMERSTOWN, ONTARIO K0C 2E0 TEL.: (613) 931-1012 FAX: (613) 831-2438

ASSEMBLY OF FIRST NATIONS
SUBMISSION TO THE HOUSE OF COMMONS STANDING
COMMITTEE ON THE ENVIRONMENT

OCTOBER 24, 1991

MR. CHAIRMAN, I AM PLEASED TO HAVE THIS OPPORTUNITY TO APPEAR BEFORE THIS COMMITTEE TODAY AND TO SPEAK TO THE MEMBERS ABOUT THE ENVIRONMENT AND THE CONSTITUTION OF CANADA. THANK YOU FOR YOUR INVITATION.

THE VIEWS WHICH I AM GOING TO SHARE WITH YOU TODAY FLOW PRIMARILY FROM A FIRST NATIONS PERSPECTIVE OF WHAT CANADA MEANS TO OUR PEOPLE AND TO YOUR PEOPLE AND TO THE FUTURE OF THIS LAND. IN SO DOING, I SINCERELY HOPE THAT I DO NOT GIVE YOU THE IMPRESSION THAT WHAT I TELL YOU REPRESENTS VIEWS AND BELIEFS WHICH ARE SOLELY UNIQUE TO FIRST NATIONS PEOPLES.

I BELIEVE THAT JUST AS ALL OF OUR SOCIETIES SHARE THIS LAND AND ITS RESOURCES, WE ALSO SHARE A COMMON CONCERN FOR ITS WELL-BEING. AS FIRST NATIONS PEOPLE, WE KNOW THAT WE SHARE A COMMON FUTURE WITH ALL CANADIANS. CLEARLY THEN, WE MUST ALSO SHARE A COMMON RESPONSIBILITY TO SAFEGUARD THE ENVIRONMENT IN ORDER TO ENSURE THAT OUR FUTURE GENERATIONS WILL BE ABLE TO MEET ALL OF THEIR NEEDS AND ACHIEVE THE FULLEST RANGE OF THEIR ASPIRATIONS.

THE QUESTION THAT WE ARE HERE TO ADDRESS IS HOW WE CAN BEST MEET
THESE RESPONSIBILITIES: WHAT OPTIONS ARE AVAILABLE IN TERMS OF
CONSTITUTIONAL POWERS AND RESPONSIBILITIES IN ORDER TO EFFECTIVELY
MEET THE EVER-INCREASING NEED TO PROTECT OUR ENVIRONMENT?

CANADA'S CONSTITUTION DOES NOT ASSIGN SPECIFIC JURISDICTION OVER THE ENVIRONMENT TO THE PROVINCIAL OR FEDERAL LEGISLATURES. WHILE MANY OF THE SUBJECTS LISTED UNDER SECTIONS 9I AND 92 OF THE CONSTITUTION ACT, 1867 RELATE TO THE ENVIRONMENT IN ONE MANNER OR ANOTHER, THERE ARE AS YET NO CLEAR DELINEATIONS OF JURISDICTIONAL AUTHORITY WITH REGARD TO THE ENVIRONMENT IN THE CONSTITUTION.

THE PRESENT SITUATION IS THAT LEGISLATIVE AND REGULATORY JURISDICTION WITH REGARD TO ENVIRONMENTAL MATTERS MUST BE BASED UPON ONE OR MORE OF THE ENUMERATED CLASSES OF SUBJECTS SET OUT IN THE CONSTITUTION. DUE TO THE FACT THAT OUR CONSTITUTION ONLY CONTEMPLATES JURISDICTIONS AND AUTHORITIES OVER ENVIRONMENTAL MATTERS IN SUCH AN ANCILLARY MANNER, THERE ARE MANY OUTSTANDING QUESTIONS ABOUT THE DELINEATION OF RESPONSIBILITIES BETWEEN THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS IN THIS AREA.

TO BE FAIR, AT THE TIME THE CONSTITUTION WAS BEING DRAFTED NOBODY COULD HAVE GUESSED THAT ONE DAY WE WOULD BE CONFRONTING THE SERIOUS ENVIRONMENTAL ISSUES AND CIRCUMSTANCES WHICH ARE PRESENTLY ARISING ON AN ALMOST DAILY BASIS ACROSS CANADA.

WHENEVER GOVERNMENTS CONTEMPLATE LONG-TERM RESOURCE DEVELOPMENT
STRATEGIES FOR FORESTS AND MINERALS WE HAVE TO BE AWARE AND

CONCERNED ABOUT THE POTENTIAL DANGERS WHICH ARE ENTAILED IN THOSE KINDS OF ACTIVITIES. THIS IS ESPECIALLY TRUE IN RELATION TO THE MASSIVE HYDRO-ELECTRIC PROJECTS WHICH ARE ALREADY IN PLACE AND THOSE WHICH ARE BEING PROPOSED. THE HARM THAT WE ALLOW TO OCCUR TODAY WILL BE SUFFERED BY OUR CHILDREN FOR MANY YEARS TO COME.

IN 1853, CHIEF SEATTLE TOLD US THAT "WHATEVER BEFALLS THE EARTH BEFALLS THE SONS OF THE EARTH. MAN DID NOT WEAVE THE WEB OF LIFE; HE IS MERELY A STRAND IN IT. WHATEVER HE DOES TO THE WEB, HE DOES TO HIMSELF". CLEARLY, WE MUST ALL FACE THIS REALITY AND BEAR THE RESPONSIBILITY FOR THE THINGS WHICH WE DO TO THE EARTH, AS WELL AS FOR THOSE WHICH WE DO NOT DO.

AS FIRST NATIONS PEOPLE, WE FULLY REALIZE AND ACCEPT THAT WE HAVE A DUTY TO PROTECT THIS EARTH. ALL LIFE FLOWS FROM THE LAND, AND WE MUST BE DILIGENT IN ORDER TO ENSURE THAT NO HARM COMES TO IT. THIS IS OUR HERITAGE AND IT FORMS THE BASIS FOR OUR SPECIAL RELATIONSHIP WITH THIS LAND. OUR WAYS OF LIFE, OUR CULTURES, SPIRITUAL BELIEFS AND OUR LAWS REFLECT THAT SPECIAL RELATIONSHIP.

OUR SYSTEMS OF PROPERTY OWNERSHIP HAS ALWAYS BEEN DIFFERENT FROM THAT OF THE CIVIL OR COMMON-LAW SYSTEMS. THIS IS PRIMARILY DUE TO THE FACT THAT WE HAVE ALWAYS SEEN THE LAND IN A TOTALLY DIFFERENT MANNER THAN EUROPEAN SOCIETIES. A CENTRAL POINT IN THIS REGARD IS THAT WHILE WE MAINTAIN OWNERSHIP OF THESE LANDS, WE ALSO STRONGLY BELIEVE THAT THIS IS A RECIPROCAL RELATIONSHIP: THE LAND ALSO OWNSUS.

BY THIS, I MEAN THAT JUST AS THE EARTH IS THERE TO NOURISH, SUSTAIN AND PROTECT US, WE ARE DUTY-BOUND TO RECIPROCATE IN A LIKE MANNER. IN OTHER WORDS, PROPERTY AND OWNERSHIP ARE TWO-WAY STREETS AMONG FIRST NATIONS CULTURES AND LAWS. IF YOU ARE GOING TO USE A RESOURCE OR POSSESS SOME LANDS THEN YOU MUST TAKE CARE OF THESE THINGS AND DO YOUR BEST TO ENSURE THAT WHAT YOU DO DOES NOT INJURE THEM OR OTHERS.

WHEN YOUR ANCESTORS FIRST ARRIVED ON THIS CONTINENT A FEW HUNDRED YEARS AGO THE FIRST NATIONS WERE SELF-SUFFICIENT AND SOVEREIGN. OUR GOVERNMENTS EXERCISED THEIR JURISDICTIONS AND AUTHORITIES TO PROTECT THE EARTH AND WILDLIFE IN ORDER THAT OUR PEOPLE COULD PROSPER AND CONTINUE TO LIVE IN THE MANNER IN WHICH WE WERE TAUGHT TO LIVE BY THE CREATOR. THIS IS THE BASIS FOR OUR INHERENT RIGHT TO SELF-GOVERNMENT. WE HAVE NEVER RELINQUISHED THAT RIGHT. IT CONTINUES TO THIS DAY.

OUR RELATIONSHIP WITH THE COLONIZING NATIONS AND WITH CANADA TODAY
HAS NEVER BEEN THAT OF "CONQUERED" OR "DISCOVERED" NATIONS. CANADA
WAS NOT FOUNDED UPON CONQUEST, NOR WERE THESE LANDS EVER
DISCOVERED. THESE LANDS AND OUR PEOPLE, OUR NATIONS, WERE ALWAYS
HERE.

CANADA, IN OUR VIEW, HAS ALWAYS BEEN BASED UPON THE PRINCIPLES OF SHARING AND PARTNERSHIP. THE MANY TREATIES WHICH HAVE BEEN

ENTERED INTO BETWEEN OUR NATIONS AND YOURS UNDERSCORE THAT FACT.

OUR TREATIES AND ABORIGINAL RIGHTS ARE STILL ALIVE AND THEY

CONTINUE TO BE RELEVANT TO THIS VERY DAY. SUBSECTION 35 (1) OF THE

CONSTITUTION ACT, 1982 RECOGNIZES AND AFFIRMS OUR RIGHTS.

MANY RECENT LEGAL DECISIONS EMANATING FROM THE HIGHEST COURT OF THIS LAND, THE SUPREME COURT OF CANADA, HAVE BEEN UNEQUIVOCAL ABOUT THE CONSTITUTIONAL NATURE AND SCOPE OF OUR RIGHTS. DECISIONS SUCH AS NOWEGIJICK, SIMON, SIOUI, AND SPARROW HAVE SERVED TO CLARIFY THE LAW IN RELATION TO OUR RIGHTS AND TO NOTIFY THE FEDERAL GOVERNMENT ABOUT ITS RESPONSIBILITIES REGARDING OUR RIGHTS.

THE FEDERAL GOVERNMENT CLEARLY HAS A FAR-REACHING TRUST RESPONSIBILITY TOWARDS THE FIRST NATIONS. THIS RESPONSIBILITY FLOWS FROM OUR RELATIONSHIP WITH THE CROWN AND IT IS EMBODIED IN THE CONSTITUTION OF CANADA BY VIRTUE OF SECTION 91 (24) OF THE CONSTITUTION ACT, 1867 AND THROUGH TO SUBSECTION 35 (1) OF THE CONSTITUTION ACT, 1982 AND THE ROYAL PROCLAMATION OF 1763.

OUR RELATIONSHIP WITH CANADA IS BASED UPON SHARING AND PARTNERSHIP:
WE SHARE THESE LANDS AND RESOURCES IN A PARTNERSHIP THAT IS BASED
UPON TRUST. OF COURSE, THAT TRUST CARRIES CERTAIN LEGAL AND MORAL
OBLIGATIONS FOR THE FEDERAL GOVERNMENT. THE MOST IMPORTANT DUTY
FOR THE FEDERAL CROWN HAS TO DO WITH ITS RESPONSIBILITY TO PROTECT
AND ADVOCATE ON THE PART OF FIRST NATIONS RIGHTS AND INTERESTS.

THE FIRST NATIONS RETAIN A SUBSTANTIAL MEASURE OF RIGHTS AND INTERESTS IN MUCH OF THE LANDS AND RESOURCES OF CANADA. THESE RIGHTS, WHETHER THEY BE ABORIGINAL OR TREATY-BASED, NEED TO BE PROTECTED FROM THE MANY HAZARDS PRESENTED DUE TO RESOURCE DEVELOPMENT. OUR WILDLIFE, WATERS AND FORESTS ARE BEING SUBJECTED TO POISONOUS WASTES, OVER-DEVELOPMENT, POORLY-PLANNED DEVELOPMENT AND OTHER FORMS OF ENVIRONMENTAL DEGRADATION ON A DAILY BASIS.

MR. CHAIRMAN, THE FIRST NATIONS OF CANADA FULLY UNDERSTAND THE NEEDS OF THIS COUNTRY IN TERMS OF HYDRO-ELECTRIC ENERGY, LUMBER AND MINERALS. WE SHARE IN THE FUTURE OF CANADA AND WE ALSO WANT WHAT IS BEST FOR CANADIANS. BUT, WE CANNOT ALLOW OUR ENVIRONMENT TO BECOME SPOILED FOR THE SAKE OF SHORT-TERM GAINS. THIS WOULD BE TOTALLY WRONG, AS WELL AS WASTEFUL AND UNACCEPTABLE.

THE MOST RESPONSIBLE WAY IN WHICH TO SEEK ANY TYPE OF RESOURCE DEVELOPMENT IS THAT WHICH IS DIRECTED BY THE PRINCIPLES OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND WHICH CONSIDERS THE FUTURE NEEDS OF ALL WILDLIFE. CERTAIN SPECIES NEED A VARIETY OF TREES IN ORDER TO LIVE, YET THE LOGGING COMPANIES CONTINUE TO PROMOTE MONOCULTURE.

OUR RIVERS AND STREAMS ARE BEING USED AS WASTE-DISPOSAL SYSTEMS AND THINGS HAVE REACHED THE POINT WHERE THOSE WATERS CAN NO LONGER SUPPORT LIFE. HYDRO-ELECTRIC DEVELOPMENTS ARE THREATENING TO POLLUTE VAST AREAS FOR MANY GENERATIONS DUE TO POOR PLANNING WHICH

HAS INTRODUCED A VARIETY OF DEADLY TOXINS INTO THE WATER. THESE ARE MISTAKES WHICH NEVER HAD TO HAPPEN IN THE FIRST PLACE AND SHOULD NOT HAVE HAPPENED BECAUSE GOVERNMENT, AS WELL AS THE CORPORATIONS INVOLVED IN RESOURCE DEVELOPMENT KNOW HOW TO MAKE SURE THAT TRAGEDIES LIKE THIS DON'T OCCUR.

YET, IN THE RUSH FOR MORE ENERGY, MORE CAPITAL AND IN THE NAME OF PROGRESS THESE DANGEROUS AND POORLY PLANNED SCHEMES HAVE BEEN ALLOWED TO JEOPARDIZE THE FUTURE HEALTH OF OUR LANDS AND OUR PEOPLE.

WE ALL SHARE A COMMON FUTURE, WHATEVER HAPPENS TO OUR PEOPLE SHALL ALSO BEFALL YOURS. WE, THE FIRST NATIONS OF CANADA ARE CALLING UPON THIS GOVERNMENT TO BEGIN TO EXERCISE ITS CONSTITUTIONAL DUTY TO PROTECT OUR ENVIRONMENT. THERE IS A CRITICAL NEED TO BEGIN TO ACT UPON THOSE RESPONSIBILITIES AT THIS TIME.

AS I MENTIONED EARLIER ON, THERE ARE STILL SOME UNCLARIFIED LEGAL ISSUES TO BE SETTLED IN TERMS OF THE FEDERAL/PROVINCIAL JURISDICTIONS REGARDING THE ENVIRONMENT. BUT, AS I HAVE ALSO POINTED OUT TO YOU, THE FEDERAL GOVERNMENT HAS RECEIVED MUCH GUIDANCE AS TO ITS TRUST RESPONSIBILITY FROM THE SUPREME COURT OF CANADA.

OUR TREATY AND ABORIGINAL RIGHTS ARE BEING PLACED IN JEOPARDY
BY DEVELOPMENTS WHICH DO NOT RESPECT THE ENVIRONMENT.

OUR RIGHTS INVOLVE THE VAST MAJORITY OF LANDS THROUGHOUT ALL OF CANADA AND THE CROWN HAS THE DUTY TO PROTECT THESE RIGHTS. THIS SHOULD SHED A MEASURE OF LIGHT UPON THE ISSUE OF FEDERAL AND PROVINCIAL JURISDICTIONS OVER ENVIRONMENTAL MATTERS: WHEREVER THE RIGHTS AND INTERESTS OF THE FIRST NATIONS ARE BEING AFFECTED, THE FEDERAL CROWN HAS A CLEAR CONSTITUTIONAL DUTY TO BECOME DIRECTLY INVOLVED SO AS TO PROTECT THOSE RIGHTS.

ON BEHALF OF THE FIRST NATIONS OF CANADA, I URGE THIS GOVERNMENT TO ACT IN ACCORDANCE WITH THE PRINCIPLES UNDERLYING THE RELATIONSHIP BETWEEN THE FIRST NATIONS AND THE CROWN. IT IS IN THE SPIRIT OF THAT RELATIONSHIP THAT I CALL UPON THE FEDERAL GOVERNMENT TO TAKE IMMEDIATE STEPS TO PROTECT OUR LANDS, WILDLIFE AND RESOURCES.

THANK YOU.

APPENDIX "ENVO-9"

WEST COAST ENVIRONMENTAL LAW

ENHANCING ENVIRONMENTAL
PROTECTION IN THE CANADIAN
CONSTITUTION:
Comments on the Federal Government's
Constitutional Proposals





ENHANCING ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE CANADIAN CONSTITUTION:

Comments on the Federal Government's Constitutional Proposals

by

William J. Andrews Barrister & Solicitor Executive Director

and

Lawrence Alexander
Articled Student

WEST COAST ENVIRONMENTAL LAW ASSOCIATION

October 22, 1991

EXECUTIVE SUMMARY

- 1. West Coast Environmental Law Association applauds the federal government's proposed constitutional commitment to protection of the environment, and the Minister of Constitutional Affairs' statement that the government's intention is not to weaken the federal role in protecting the environment. A strong federal role in protecting the environment is of critical importance.
- 2. The proposals in this brief for strengthening the ability of the Constitution of Canada to foster protection of the environment are predicated on the recognition that the Canadian Constitution will not be complete until the legal relationship between Canada and Native peoples is resolved on a basis of mutual trust and respect.
- 3. This brief is offered in a spirit of cooperation with people from Quebec, Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, the Yukon and the Northwest Territories. We know they all want essentially the same as we do: satisfactory constitutional arrangements and protection of the environment we all love.
- 4. The proposals' failure to link a prosperous economy and human health with a sustainable environment is a glaring betrayal of *Canada's Green Plan* and must be rectified throughout the constitutional package.
- 5. The constitutional package should explicitly acknowledge the fundamental importance of maintaining and enhancing biodiversity, including the survival of threatened species, subspecies and their ecosystems.
- 6. The proposed recognition of a commitment to environmental protection should be bolstered by the inclusion of key environmental principles:
 - * the obligation to act to protect the environment,
 - * the precautionary principle,
 - * the polluter pays principle,
 - * prior environmental assessment, and
 - * opportunities for public participation.
- 7. Canadians want strong federal leadership in protecting the environment.
- 8. The federal government's constitutional authority to implement Canada's international environmental commitments should be explicitly entrenched in a modernized constitution.

- 9. Federal jurisdiction over the environmental aspects of tourism, forestry, mining, recreation, housing and municipal/urban affairs should not be diminished.
- 10. Federal-provincial cooperation is highly desirable, but any delegation of federal environmental authority to the provinces should be subject to strong federal leadership, accountability and opportunities for public participation.
- 11. The government's declaration that the environment is held in trust is highly significant and should be made legally enforceable.
- 12. Correspondingly, environmental rights should be enshrined in the Charter of Rights and Freedoms.
- 13. The proposed entrenchment of private property rights in the Charter would inhibit measures by government to protect the environment and should not be pursued.

TABLE OF CONTENTS

Part 1

Introduction

West Coast Environmental Law Association
A Firm Foundation

Joining Together

Part 2

Environment On The Political Agenda

A Constitutional Commitment to the Environment Need for Improvements

Part 3

Key Environmental Values

Environment, Economy And Health

Recommendation

Biodiversity

Recommendation

ENVIRONMENTAL principles

Responsibility to Act

The Precautionary Principle

The Polluter Pays Principle

Prior Environmental Assessment

Public Participation

Recommendation

Part 4

A Strong Federal Environmental Role

Need for Federal Leadership

Enumerating a Federal Environmental Role

Opportunity to Clarify

Environmental External Affairs Power

Recommendation

Federal Environmental Responsibilities

Recommendations

Prerequisites For Interdelegation

Recommendation

Environment And Interprovincial Mobility

Recommendations

Part 5

Rights And Responsibilities

Environmental trust

Trust Declared

Origins of the Environmental Trust

Defining the Trust

Recommendation

Environmental rights

The Content of the Right

Recommendation

Part 6

Property Rights

The Government's Proposal

The Problem for Environmental Protection

Recommendation

PART 1 INTRODUCTION

WEST COAST ENVIRONMENTAL LAW ASSOCIATION

Since 1974 the West Coast Environmental Law Association has provided legal services to members of the public who are concerned about threats to the environment. WCELA and the West Coast Environmental Law Research Foundation provide legal representation, promote law reform, conduct education and research, and maintain a library of environmental legal materials.

The primary focus of WCELA/RF is not on constitutional issues but on the 'basics' of environmental law: closing the gaps in the regulatory system, improving environmental standards and ensuring enforcement. But the current proposals to revamp Canada's constitution offer many opportunities -- and many potential pitfalls -- for strengthening environmental law Canada. We feel compelled to make a contribution to the public discussion at this crucial stage in Canada's history.

This brief is a starting point. It should be considered 'work in progress.' As we consult about these issues with others in British Columbia and from across Canada our ideas are evolving. Moreover, making useful constitutional proposals is more a matter of working toward consensus than of presenting the 'perfect' solution. Thus, we look forward to improving the recommendations in this brief in the future.

A FIRM FOUNDATION

As British Columbians committed to protecting our environment we are particularly aware that Native peoples in B.C. -- and throughout Canada -- have a history of what we would call 'protecting the environment' that greatly predates the arrival of the settlers who formed the country of Canada. The proposals in this brief for strengthening the ability of the Constitution of Canada to foster protection of the environment are predicated on the recognition that the Canadian Constitution will not be complete until the legal relationship between Canada and Native peoples is resolved on a basis of mutual trust and respect.

JOINING TOGETHER

We are Canadians whose home is in British Columbia and we bring this perspective to Canada's current constitutional discussions. We know from our extensive contacts with environmentally concerned residents of all of the other provinces and territories that they bring their own perspectives to these discussions. What we have heard from many people from Quebec is a particular sense of not being comfortable with the existing constitutional arrangements. This brief is offered in a spirit of cooperation with people from Quebec, Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, the Yukon and the Northwest Territories. We know they all want essentially the same as we do: satisfactory constitutional arrangements and protection of the environment we all love.

PART 2 ENVIRONMENT ON THE POLITICAL AGENDA

A CONSTITUTIONAL COMMITMENT TO THE ENVIRONMENT

It is often said that when the Fathers of Confederation drafted the terms of Canada's confederation in 1867 the environment was not mentioned because the term 'environment' was not used at that time. In 1991, however, it certainly cannot be said that the environment is an unknown concept. In fact, concern for protection of the environment is now a mainstream Canadian value. The Canadian Council of Ministers of the Environment has stated:

Never before have people been as concerned about the state of the environment in which they live. And, unfortunately, never in history has there been as much reason for concern. We discover almost daily how much harm we have inflicted on the environment and how much needs to be done to preserve it for future generations.

Consequently, Canadians are making unprecedented demands on their government to preserve, protect and repair all aspects of the environment. Canada's federal, provincial and territorial governments are being asked to work together in addressing the large number of environmental issues being introduced to the public agenda. Canadians want their governments to make the environment a high priority on their political agendas ...²

Canadians are not alone in wanting to put environmental concerns on the political agenda. The World Commission on Environment and Development states:

When the century began, neither human numbers nor technology had the power to radically alter planetary systems. As the century closes, not only do vastly increased human numbers and their activities have that power, but major, unintended changes are occurring in the atmosphere, in soils, in waters, among plants and animals, and in the relationships among all of these. The rate of change is outstripping the ability of scientific disciplines and our current capabilities to assess and advise. It is frustrating the attempts of political and economic institutions,

^{1.} Resource Futures International and Institute for Research on Public Policy, 1991 Environmental Scan, National and International Environmental Issues, prepared for Canadian Council of Ministers of the Environment (Winnipeg: The Council, 1991) p. 16

^{2.} John Reynolds, Canadian Council of Ministers of the Environment Annual Report (Winnipeg: 1990), p. 1.

which evolved in a different, more fragmented world, to adapt and cope. It deeply worries many people who are seeking ways to place those concerns on the political agendas.³

Fortunately, environmental concerns are beginning to reach the Canadian political agenda. In introducing Canada's recently released *Green Plan For A Healthy Environment*, Prime Minister Brian Mulroney stated:

Canada's natural environment has shaped the development of our character and spirit...The challenge we now face is to build upon our economic strengths in harmony with our environment, the basis of our health and prosperity.⁵

The Green Plan elaborates on the environmental problem:

[W]hile we have an economy that relies heavily on our environmental resources, there is growing evidence that we have not fully been meeting our environmental responsibilities.⁶

In the midst of the affluence we have created comes a worrisome concern: is it possible that we who are history's most affluent and technologically sophisticated society will not be able to maintain what we have for ourselves and our children? Have we reached the limit of the earth's ability to accommodate our aspirations?

It comes as no surprise, therefore, that the federal government has put environmental problems on the agenda of Canada's current round of constitutional reforms. In discussing the pressures for reform of Canada's constitution, the government notes that:

Global forces are affecting the sovereignty of states and increasing their interdependence. Even the largest states are proving too small to cope alone with many of their economic, security and environmental problems.⁸

The government proposes enshrining constitutional recognition of the Canadians' environmental values by expressing in the proposed Canada Clause:

^{3.} The World Commission on Environment and Development, "Institutional and Legal Change" Our Common Future, (New York: Oxford University Press, 1987), p. 343.

^{4.} Brian Mulroney, Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), Statement by the Prime Minister.

^{5.} Brian Mulroney, Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), Statement by the Prime Minister.

^{6.} Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p.3.

^{7.} Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p.3.

^{8.} Government of Canada, Shaping Canada's Future Together (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1991), p.vii.

The Government of Canada proposes ... a Canada clause that acknowledges ... a commitment to the objective of sustainable development in recognition of the importance of the land, the air and the water and our responsibility to preserve and protect the environment for future generations ... 9

NEED FOR IMPROVEMENTS

This proposal, 124 years after Confederation, is the first official federal recognition of the need to incorporate environmental protection in the Canadian constitution. We strongly support this initiative.

However, there are two basic problems with the federal proposal's environmental content. First, the government's environmental proposals have no legal component. They are exclusively symbolic. Second, as symbolic statements they require considerable elaboration.

Thus, we are pleased to note that the federal government has invited submissions from Canadians on ways to improve its constitutional proposals:

The process is open, not closed. The government's proposals are flexible, not final. We are at a new beginning, not an end, of constitutional discussions among Canadians.¹⁰

This brief is a response to that invitation. In Part 3 we address the key environmental principles that should be reflected in the constitution. In Part 4 we argue for a strong federal role in environmental protection and set out recommendations aimed at achieving that purpose. In Part 5 we discuss rights and responsibilities: recommending that the government's proposed environmental trust be made legally enforceable and that environmental rights be added to the *Charter of Rights and Freedoms*. In Part 6 we examine and reject the government's brief suggestion that property rights be added to the Charter.

^{9.} Government of Canada Shaping Canada's Future Together (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1991), proposal 7.

Joe Clark, An Invitation To Help Build A New Canada, (Ottawa: The Special Joint Committee on a Renewed Canada, 1991), p. 2.

PART 3 KEY ENVIRONMENTAL VALUES

ENVIRONMENT, ECONOMY AND HEALTH

The government's proposed recognition of environmental protection in the Canada Clause is a constitutional first for Canada. But the value of this initiative is drastically undermined by the government's conspicuous failure to link the well-being of Canadians and the often-repeated goal of economic prosperity with the need for ecological sustainability.

It is worth repeating the government's assessment of one of the pressures for constitutional reform, cited above:

Even the largest states are proving too small to cope alone with many of their economic, security and environmental problems.¹¹

The connections between these problems were clearly summarized by the World Commission on Environment and Development:

Until recently, the planet was a large world in which human activities and their effects were neatly compartmentalized within nations, within sectors (energy, agricultural, trade), and within broad areas of concern (environmental, economic, social). These compartments have begun to dissolve. This applies in particular to the various global 'crises' that have seized public concern, particularly over the past decade. These are not separate crises: an environmental crisis, a development crisis, and energy crisis. They are all one.¹²

The Commission also stated:

The ability to choose policy paths that are sustainable requires that the ecological dimensions of policy be considered at the same time as the economic, trade, energy, agricultural, industrial and other dimensions -- on the same agendas and in the

^{11.} Government of Canada, Shaping Canada's Future Together (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1991), p.vii

^{12.} The World Commission on Environment and Development, "From One Earth to One World," Our Common Future, (New York: Oxford University Press, 1987), p. 4.

same national and international institutions. That is the chief institutional challenge of the 1990s.¹³

This recognition that economic and environmental issues are interdependent was adopted by the National Task Force on Environment and Economy, whose 1987 report was endorsed by all of the First Ministers of Canada. The Task Force stated:

Our recommendations reflect the principles that we hold in common with the World Commission on Environment and Development (WCED). These include the fundamental belief that environmental and economic planning cannot proceed in separate spheres. Long-term economic growth depends on a healthy environment.¹⁵

The Task Force highlighted both the scope and necessity of integrating economic and environmental decision-making:

Complete integration of the environment and the economy would be a tall order in any country; it is made no easier by the complexities of the Canadian mosaic. We believe, however, that such integration is possible. In fact, we believe it is absolutely necessary.¹⁶

The Prime Minister emphasized this interdependence in his introduction to the Green Plan:

The Green Plan will help Canada be a country which is both economically prosperous and environmentally healthy.¹⁷

Yet, astonishingly, nowhere in the government's constitutional proposals except in the passage cited above are the economy and the environment even discussed in the same context, despite the fact that the economy and economic prosperity are raised on numerous occasions throughout the document. This glaring deficiency must be corrected. Canada cannot afford -- economically or environmentally -- to pay lipservice to the environment-economy linkage while at the same time proposing major constitutional changes regarding economic powers without mentioning the environmental consequences of the exercise of such powers.

Similarly, Canada's new constitution must explicitly acknowledge that the health of Canadians is predicated on a healthy environment. Canada's Green Plan makes this connection abundantly clear. In a Chapter entitled "Life's Three Essentials -- Clean Air,

^{13.} The World Commission on Environment and Development, "Institutional and Legal Change," Our Common Future, (New York: Oxford University Press, 1987), p. 313.

^{14.} Report of the National Task on Environment and Economy (Canadian Council of Resource and Environment Ministers, 1987).

^{15.} Report of the National Task Force on Environment and Economy (Canadian Council of Resource and Environment Ministers, 1987), p. 2.

^{16.} Report of the National Task Force on Environment and Economy (Canadian Council of Resource and Environment Ministers, 1987), p. 2.

^{17.} Brian Mulroney, Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), Statement by the Prime Minister.

Water and Land," and subtitled "Our Health and the Environment are Inseparable," the federal government states:

Human health, the environment and the economy are inextricably linked. We humans arrive on Earth as individual beings, each with our own traits imprinted into our unique genetic structure. From the moment we enter the world, however, we exist not simply as individuals, but also as highly active parts of an ecosystem that is itself alive and finite. The health of that environment determines the health and safety not only of ourselves, but of our children, and of theirs, and of theirs to follow.

While our economic activities have contributed greatly to the development of society and the expansion of our populations, it is those same economic activities that are overloading much of the world's environment. Deforestation, pollution and the extinction of wildlife species are but a few of the well-known consequences of human activity. In turn, as the environment becomes less healthy, the health of individuals and the economy can be adversely affected...¹⁸

However, the impact of the environment on human health involves more than physical well-being. The spiritual, psychological, social and emotional health of individuals is affected by the health of the environment as well. This applies to both our natural environment and our day-to-day surroundings -- homes, workplaces, neighbourhoods and communities. Forest wastelands, polluted lakes and unbreathable air have a profound effect on the human psyche.

Human health is an important consideration in every environmental issue, from toxic substances and ozone depletion to waste management and the treatment of our renewable resources. To ensure long-term good health, Canadians need clean air, water and land.¹⁹

A report for the Canadian Council of Minister of the Environment found that:

[A]lmost nine in ten Canadians feel that their long term health already has been affected by pollution levels in their area. Three-quarters of our population feels that pollution is a major cause of cancer. Perhaps most alarmingly, eighty-five per cent of the population considers pollution problems already serious enough to threaten the very survival of the human race.²⁰

It is clear that the environment, the economy and human health are inseparable, and this should be reflected in a modernized Canadian constitution.

^{18.} Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p. 27.

^{19.} Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p. 27.

^{20.} Resource Futures International and Institute for Research on Public Policy, 1991 Environmental Scan, National and International Environmental Issues, prepared for Canadian Council of Ministers of the Environment (Winnipeg: The Council, 1991) p. 16

Recommendation

1. ENVIRONMENT, ECONOMY AND HEALTH. We recommend that the Government of Canada revise its constitutional proposals by explicitly acknowledging throughout the package the inseparable connection between protecting the environment and the goals of economic prosperity and human health.

BIODIVERSITY

Biodiversity "means the genetic variability within a particular species, the variability among all living species and the variability of the ecosystems they form."²¹

Biodiversity in the world today is under attack. The World Commission on Environment and Development states:

There is a growing scientific consensus that species are disappearing at rates never before witnessed on the planet.²²

Habitat alteration and species extinction are not the only threat. The planet is also being impoverished by the loss of races and varieties within species. The variety of genetic riches inherent in one single species can be seen in the variability manifested in the many races of dogs, or the many specialized types of maize developed by the breeders.²³

While extinction is a natural phenomenon, one particular species, homo sapiens, is significantly accelerating the rate at which species are disappearing. The Commission states:

Extinction has been a fact of life since life first emerged. The present few million species are the modern-day survivors of the estimated half-billion species that have ever existed. Almost all past extinctions have occurred by natural processes, but today human activities are overwhelmingly the main cause of extinctions.²⁴

The United States Endangered Species Act states:

The Congress finds and declares that ... various species of fish, wildlife and plants in the United States have been rendered extinct as a consequence of economic growth and development untempered by adequate concern and conservation ... [T]hese

^{21.} Bill C-303, An Act Respecting Endangered Species and Biological Diversity, s. 2.

^{22.} The World Commission on Environment and Development, "Species and Ecosystems: Resources for Development," Our Common Future (New York: Oxford University Press, 1987), p. 148.

^{23.} The World Commission on Environment and Development, "Species and Ecosystems: Resources for Development," Our Common Future (New York: Oxford University Press, 1987), p. 148.

^{24.} The World Commission on Environment and Development, "Species and Ecosystems: Resources for Development," Our Common Future (New York: Oxford University Press, 1987), p. 150.

species of fish, wildlife, and plants are of esthetic, ecological, educational, historical, recreational, and scientific value to the Nation and its people.²⁵

There are two basic reasons why people care about promoting biodiversity:

- self-interest (we need a wide gene pool and healthy ecosystems for our own benefit) or enlightened self-interest (we should respect even 'useless' species because someday they may turn out to be important to us); and
- morality (it is good to respect ecosystems and other species).

The self-interest rationale is well stated by the World Commission on Environment and Development:

Conservation of living natural resources -- plants, animals, and micro-organisms, and the non-living elements of the environment on which they depend -- is crucial for development... Species and their genetic materials promise to play an expanding role in development, and a powerful economic rationale is emerging to bolster the ethical, aesthetic, and scientific cases for preserving them ... Equally important are the vital life processes carried out by nature, including stabilization of climate, protection of watersheds and soil, preservation of nurseries and breeding grounds, and so on. Conserving these processes cannot be divorced from conserving the individual species within natural ecosystems.²⁶

Canadians can take pride in the fact that the non-selfish rationale for protecting biodiversity is illustrated by the history of the development of the Canadian Environmental Protection Act.²⁷ When the Act was first proposed, it referred throughout to "the environment on which human life and health depend." Legally, this stemmed from an effort to base the new law on the federal government's criminal law power²⁸ to protect human health. But in response to public pressure to widen the Act to protect the environment for its own sake -not just for the sake of human health -- the proposed Act was amended. Its legal base was broadened to include the federal government's Peace, Order and Good Government power, and the Act is now explicitly an Act "respecting the protection of the environment and of human life and health."²⁹ The preamble now states:

It is thereby declared that the protection of the environment is essential to the well-being of Canada.³⁰

^{25.} United States Code Annotated, Title 16 Conservation, chapter 35 Endangered Species, s. 1531 Congressional findings and declaration of purposes and policy.

^{26.} The World Commission on Environment and Development, "Species and Ecosystems: Resources for Development," Our Common Future (New York: Oxford University Press, 1987), p. 147.

^{27.} Canadian Environmental Protection Act, SC 1988, c.22.

^{28.} Constitution Act, 1867 (U.K.), 30 & 31 Vict., c.3, s.91(27).

^{29.} Canadian Environmental Protection Act, SC 1988, c.22, preamble.

^{30.} Canadian Environmental Protection Act, SC 1988, c.22.

It is crucial that a commitment to foster biodiversity be included as an integral part of the recognition of the importance of environmental protection in the constitution. The World Commission on Environment and Development states:

[B]efore science can focus on new ways to conserve species, policymakers and the general public for whom policy is made must grasp the size and the urgency of the threat.³¹

Unless appropriate management measures are taken over the longer term, at least one-quarter, possibly one-third, and conceivably a still larger share of species existing today could be lost³² ... There is still time to save species and their ecosystems. It is an indispensable prerequisite for sustainable development. Our failure to do so will not be forgiven by future generations³³ ... A first priority is to establish the problem of disappearing species and threatened ecosystems on political agendas as a major resource issue.³⁴

The Government of Canada agrees:

The federal government believes that protecting and enhancing Canada's natural heritage is of vital importance. Canada's rich biological diversity must be a major component of our legacy to future generations. It represents a significant portion of the world's biodiversity, provides millions of Canadians with highly valued recreational opportunities and forms the basis of many subsistence and recreation-based economies.³⁵

The federal government also states:

Despite its importance, biodiversity continues to be threatened in Canada and around the world.³⁶ ... Biodiversity sustains life and produces the environmental wealth upon which our economy depends. As a signatory to the United Nations World Charter for Nature, Canada recognizes the inherent right of all species to exist.³⁷

^{31.} The World Commission on Environment and Development, "Species and Ecosystems: Resources for Development, "Our Common Future (New York: Oxford University Press, 1987), pp. 149-150.

^{32.} The World Commission on Environment and Development, "Species and Ecosystems: Resources for Development, "Our Common Future (New York: Oxford University Press, 1987), p. 152.

^{33.} The World Commission on Environment and Development, "Species and Ecosystems: Resources for Development, "Our Common Future (New York: Oxford University Press, 1987), p. 166.

The World Commission on Environment and Development, "Species and Ecosystems: Resources for Development, "Our Common Future (New York: Oxford University Press, 1987), p. 162.

^{35.} Government of Canada, Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p. 79.

^{36.} Government of Canada, Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p. 10.

^{37.} Government of Canada, Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p. 10.

Promoting biodiversity is a fundamental component of protecting the environment and should be recognized as such in the constitution.

Recommendation

2. BIODIVERSITY. We recommend that the Government of Canada incorporate into its constitutional proposals explicit acknowledgement of the intrinsic value of nature and the fundamental importance of maintaining and enhancing biodiversity, including the survival of threatened species, subspecies and their ecosystems.

ENVIRONMENTAL PRINCIPLES

Responsibility to Act

An important component of Canadians' commitment to protection of the environment is acknowledgement of a responsibility to take steps -- personally and collectively -- to achieve this shared goal. The Prime Minister stated in introducing Canada's Green Plan:

Every Canadian has a role to play in achieving this goal of sustainable development. When everyone contributes, everyone benefits.³⁸

The Plan itself states:

The environment is everyone's responsibility.³⁹ ... The Green Plan recognizes that, while government have responsibility to provide leadership, only society as a whole can produce the changes we need to meet the economic and environmental challenges of the 1990s and beyond. This is a national challenge requiring the individual and collective efforts of all Canadians.⁴⁰

This emphasis on both government leadership and participation by other segments of society was also highlighted by the National Task Force on Environment and Economy:

In a new era of environmentally sound economic development, a full partnership of governments, industry, non-government organizations and the general public must guide us through an integrated approach to environment and economy. Environmental organizations will continue to fulfill an important role as advocates for the environment. Governments and industry, however, must develop and

^{38.} Government of Canada, Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), Statement by the Prime Minister.

^{39.} Government of Canada, Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p. 131.

^{40.} Government of Canada, Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p. 5.

assume new responsibilities to successfully integrate environmental considerations into economic planning.⁴¹

The Canadian Council of Ministers of the Environment has acknowledged the responsibility of all Canadians to takes steps to protect the environment and has specifically committed each government to take such actions:

Whereas ... all Canadians, individually and collectively, share responsibility for the protection, conservation and enhancement of the environment for use by present and future generations; ...

Therefore, the Governments adopt the following principles to guide interjurisdictional cooperation:

Action Commitment

Each order of government is committed to act on environmental matters within its areas of jurisdiction while respecting the jurisdiction of other governments.⁴²

We recommend below that a revised Canadian constitution acknowledge that Canadians bear a personal and collective responsibility to protect the local, national and global environment.

The Precautionary Principle

The traditional approach has been to allow the release of pollutants or other activities that may harm the environment until it is proven that a particular pollutant or activity is harmful to humans or the environment. This traditional approach has led directly to the environmental problems the world suffers today.

In contrast, a new approach -- the precautionary principle -- is gaining widespread acceptance.⁴³ Cameron and Abouchar define the precautionary principle as follows:

[T]he precautionary principle ensures that a substance or activity posing a threat to the environment is prevented from adversely affecting the environment, even if there is no conclusive scientific proof linking that particular substance or activity to environmental damage.⁴⁴

^{41.} Report of the National Task Force on Environment and Economy (Canadian Council of Resource and Environment Ministers, 1987), p. 6.

^{42.} Canadian Council of Ministers of the Environment, Statement of Interjurisdictional Cooperation on Environmental Matters (Winnipeg: The Council, undated) pp. 1-2.

^{43.} This discussion of the precautionary principle is from C. Sandborn, W. Andrews and B. Wylynko, Preventing Toxic Pollution: Toward a British Columbia Strategy (Vancouver: West Coast Environmental Law Research Foundation, 1991) [in publication] pp. 12-15.

^{44.} J. Cameron & J. Abouchar, "The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment" (1991) 14:1 Boston College International and Comparative Law Review, p.2.

The scientific basis for the precautionary principle is clear. Speaking about pollution from toxic chemicals, the Great Lakes Science Advisory Board has stated:

The current requirement for 'proof' of harm creates a situation that can resolve itself only through costly errors. One by one 'proof' of harm can never keep pace with the rates of introduction of chemicals.⁴⁵

Gro Brundtland, Chair of the World Commission on Environment and Development, has stated:

I will add my strong support to those who say that we cannot delay action until all scientific facts are on the tables. We already know enough to start to act -- and to act more forcefully. We know the time it takes from decision through implementation to practical effects. We know that it costs more to repair environmental damage than to prevent it. If we err in our decisions affecting the future of our children and our planet, let us err on the side of caution.⁴⁶

The precautionary principle has been adopted by the United Nations Environmental Programme (UNEP) Governing Council, and accepted by four major international declarations on the dumping of waste at sea. It was reaffirmed by the North Sea Conference and referred to in the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer. Canada supported the inclusion of the precautionary principle in the Bergen Ministerial Declaration,⁴⁷ a Declaration endorsed by 34 countries:

In order to achieve sustainable development, policies must be based on the precautionary principle. Environmental measures must anticipate, prevent, and attack the causes of environmental degradation. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation.⁴⁸

In the Green Plan, the federal government expressed the precautionary principle as follows:

The Government of Canada has adopted the following principles as the basis for its own efforts to secure a safe and healthy environment, and a sound and prosperous economy ... Respect for nature also implies an attitude of prudence. Human actions can wreak serious, irreversible damage on the environment. Yet deciding on an action, we rarely know all its environmental ramifications. Caution is therefore appropriate: we must be prepared to

^{45.} Great Lakes Science Advisory Board, Report of the Great Lakes Science Advisory Board to the International Joint Commission (Windsor: International Joint Commission, 1989), p.67.

^{46.} J. Cameron & J. Abouchar, "The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment" (1991) 14:1 Boston College International and Comparative Law Review, p.10.

^{47.} J. Cameron & J. Abouchar, "The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment" (1991) 14:1 Boston College International and Comparative Law Review, p.18.

^{48.} Bergen Declaration, Conference on "Action for a Common Future", Bergen, Norway, 8-16 May 1990, Article 7, quoted at p.18.

give nature the benefit of the doubt. We should err on the side of protecting the environment.⁴⁹

The Federal Standing Committee on Environment has eloquently highlighted the importance of the precautionary approach in relation to responding to global warming. The cover of Part II of the "Our Changing Atmosphere" series states:

By the time scientists have all the answers to these questions, global climate change may have been driven by human society to the point where the answers are largely academic.⁵⁰

Cameron and Abouchard note that:

The Treaty of Rome, the constituent instrument of the European Economic Community, now provides for preventative action by the Community for the purpose of environmental protection. Article 130r, introduced by the Single European Act, requires that actions by the Community relating to the environment be based on the principle that preventative action should be taken ...⁵¹

The precautionary principle is a fundamental aspect of Canadians' shared respect for the environment and should be explicitly acknowledged in the Constitution of Canada.

The Polluter Pays Principle

Most Western countries including Canada have now adopted the 'polluter pays principle.'52 The federal government's Canada's Green Plan for a Healthy Environment states this principle succinctly:

To encourage efficient use of resources, we must adopt the rule that the polluter or user pays. Whoever causes environmental degradation or resource depletion should bear the full cost.⁵³

^{49.} Government of Canada, Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p. 15.

^{50.} D. Mack, Chairperson, The Standing Committee on Environment, No Time to Lose: The Challenge of Global Warming, Part II of "Our Changing Atmosphere" Series (Ottawa: House of Commons, 1990).

^{51.} J. Cameron & J. Abouchar, "The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment" (1991) 14:1 Boston College International and Comparative Law Review, p. 12.

^{52.} See the "Polluter Pays" recommendation approved by the Council of Ministers of the European Economic Community in 1975, discussed in S. Johnson & G. Corcelle, The Environmental Policy of the European Communities (London: Graham and Trotman Publishers, 1989) pp.265-266.

^{53.} Government of Canada, Canada's Green Plan (Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1990), p.16.

In Europe, the Single European Act requires that environmental actions by the European Economic Community "be based on the principle that ... polluters should pay for environmental damage."⁵⁴

Assigning financial responsibility for actions that have adverse environmental consequences is a principle of obvious importance in our market-based society. People tend to waste things that are underpriced. Acknowledging Canada's commitment to the 'polluter pays' principle in the Constitution would provide an important addition to the Government's proposed recognition of a commitment to protecting the environment.

Prior Environmental Assessment

Mandatory environmental assessment of the potential adverse environmental consequences of proposed activities was first implemented on a major scale by the United States *National Environmental Policy Act* of 1969. Canada followed shortly afterward with the federal Environmental Assessment and Review Process in 1973.⁵⁵ This Process requires that:

[federal departments] shall, as early in the planning process as possible and before irrevocable decisions are taken, ensure that the environmental implications of all proposals ... are fully considered ...⁵⁶

In introducing legislation to upgrade Canada's environmental assessment process in 1990, federal environment minister Robert de Cotret said that:

In essence, the concept of environmental assessment is no more complex than the age-old wisdom that 'an ounce of prevention is worth a pound of cure'. Good environmental assessment means good planning and good planning means good business and a better environment for all Canadians.⁵⁷

The World Commission on Environment and Development's Experts Group on Environmental Law recommends that environmental assessment be enshrined among the "Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development":

The ability to choose policy paths that are sustainable requires that the ecological dimensions of policy be considered at the same time as the economic, trade, energy, agricultural, industrial and other dimensions -- on the same agendas and in the

^{54.} J. Cameron & J. Abouchar, "The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment" (1991) 14:1 Boston College International and Comparative Law Review, p. 12.

^{55.} See D.P. Emond, Environmental Assessment Law in Canada (Toronto: Edmond-Montgomery Limited, 1978) at note 2. p. 209, "EARP arises pursuant to a number of Cabinet directives, the most important of which are dated June 8, 1972 and December 20, 1973. The Process is described in A Guide to the Federal Environmental Assessment and Review Process (Federal Environmental Assessment and Review Office, Ottawa, February, 1977)."

^{56.} Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order, SOR/84-467, s.3.

^{57.} Robert de Cotret, Government of Canada, Ministry of Environment News Release (18 June 1990).

same national and international institutions. That is the chief institutional challenge of the 1990s.⁵⁸

We recommend below that this principle be adopted in a new Canadian constitution.

Public Participation

Public participation is a fundamental aspect of protecting the environment. Canada has strongly endorsed the legitimacy of public participation in governmental decision-making.

The federal Citizen's Code of Regulatory Fairness requires regulators to provide "adequate early notice of possible regulatory initiatives" and to "encourage and facilitate an opportunity for full consultation and participation by Canadians in the federal regulatory process." In practice, federal environmental regulators usually do provide this notice and opportunity for comment. In addition, federal procedures require draft regulations to be published for public comment at least 30 days prior to finalization and certain statutes, such as the Canadian Environmental Protection Act, require 60 days for public comment.

The World Commission on Environment and Development emphasized the importance of public participation:

In its broadest sense, the strategy for sustainable development aims to promote harmony among human beings and between humanity and nature. In the specific context of the development and environment crises of the 1980s, which current national and international political and economic institutions have not and perhaps cannot overcome, the pursuit of sustainable development requires ... a political system that secures effective citizen participation in decision making ...⁶²

The right of members of the public to participate in pollution prevention decision-making is of fundamental importance for five main reasons:

- Citizens have a democratic right to participate in decision-making affecting our common environment. They are simply not satisfied that regulators and polluters have done an adequate job of protecting the environment in the past.
- Members of the public have many constructive ideas and practical knowledge to contribute toward solving pollution problems.

^{58.} The World Commission on Environment and Development, "Institutional and Legal Change" Our Common Future, (New York: Oxford University Press,: 1987), p. 313.

^{59.} Office of Privatization and Regulatory Affairs, Federal Regulatory Plan 1990 (Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1990) p. xi.

^{60.} Treasury Board of Canada Secretariat, The Federal Regulatory Process: An Interim Procedures Manual for Departments and Agencies (Ottawa: the Secretariat, 1991).

^{61.} Canadian Environmental Protection Act, SC 1988, c. 22, s. 48.

^{62.} World Commission on Environment and Development, Our Common Future (New York: Oxford University Press, 1987) p. 65.

- Changes in personal behavior are one critical element of preventing pollution, and people will learn why and how to make these changes through participating in solving pollution problems.
- Social justice demands that if certain citizens are asked to bear the risks of measures for the benefit of society as a whole -- such as when decisions are made regarding management of residual pollutants -- then they should have a full opportunity to participate in the decision-making.
- Administrative fairness necessitates that if the polluters are to be consulted on regulatory changes, then others who consider themselves affected should be consulted as well.

The Prime Minister has acknowledged the importance of public participation in environmental decision-making:

Canada's *Green Plan* for a healthy environment was developed in consultation with Canadians from all walks of life. ... The *Green Plan* expresses the Government's commitment to work with Canadians to manage our resources prudently and to encourage sensitive environmental decision-making.⁶³

The Law Reform Commission of Canada has commented on the trend toward increasing opportunities for public participation in environmental decision-making:

At the legislative level, citizen participation had undergone a remarkable transition over the past 30 years, from virtually no statutory recognition of a role for the public in the 1960's legislation to express commitments to citizen involvement in virtually all stages of the process provided in the legislation introduced in 1987.64

Canada's democratic parliamentary system of government is characterized by a commitment to reasonable opportunities for public participation in governmental decision-making, and this should be explicitly recognized.

^{63.} B. Mulroney, Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), Statement by the Prime Minister.

^{64.} K. Webb, Pollution Control in Canada: the Regulatory Approach in the 1980's (Ottawa: Law Reform Commission of Canada, 1988) p. 55.

Recommendation

- 3. ENVIRONMENTAL PRINCIPLES. We recommend that the Government of Canada incorporate into its constitutional proposals the following key environmental principles:
 - (1) that Canadians and their governments bear a personal and collective responsibility to protect the local, national and global environment,
 - (2) that actions must be taken to protect the environment without waiting for conclusive proof of harm (the precautionary principle),
 - (3) that whoever causes environmental degradation or resource depletion should bear the full cost (the polluter pays principle),
 - (4) that a full assessment of the potential environmental consequences of proposed activities, policies and programs should be completed before irrevocable decisions are made, and
 - (5) that reasonable opportunities for public participation in environmental decisionmaking by government is characteristic of Canada's democratic parliamentary system of government.

PART 4 A STRONG FEDERAL ENVIRONMENTAL ROLE

Need for Federal Leadership

We strongly support a strong federal role in protecting the environment. Potential overlap with the efforts of provincial governments should be minimized through the use of administrative arrangements, not by devolving federal environmental authority to the various provinces.

There are at least three reasons for a strong federal role in environmental protection. First, the environment is Canadians' national heritage. Every Canadian has a right to have that heritage protected. It follows that every Canadian has a right to reasonable protection of all of the Canadian environment, not merely the environment of the province in which he or she lives. It is important that the federal government set minimum environmental standards so that provinces are not tempted to compete among themselves to attract industry by cutting environmental standards.

The importance of retaining strong federal leadership in the setting of environmental standards is highlighted indirectly by the government's constitutional package itself. The government uses "non-harmonized regulation of environmental standards" as an example of an unintentional impediment to interprovincial mobility.

^{65.} Government of Canada, Canadian Federalism and Economic Union: Partnership for Prosperity, (Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1991) p.17.

Second, many environmental issues, even local environmental issues, have national, international or global aspects. The Green Plan notes:

While control over the source of the problem may still require local action, the policy direction is often determined at a regional, national or even global level.⁶⁶

Third, the federal government has a wide variety of obligations in relation to international commitments, its ownership of vast tracts of land and its broad legislative jurisdictions which require it to contend with environmental problems. Canada's constitution must ensure that the federal government's ability to fulfill its responsibilities in this regard is not fettered by balkanization of environmental authority among the ten provinces.

The Green Plan acknowledges that:

... Canadians are demanding that their national government play an active leadership role on environmental issues.⁶⁷

The Plan states that the federal government "must and will act to protect the environment in its own areas of jurisdiction." It emphasizes cooperative arrangements between federal, provincial and territorial governments to meet the new demands on governments for enhanced environmental protection. 69

We are reassured by the reported statement of Constitutional Affairs Minister Joe Clark that the government's proposed constitutional reforms will not affect its powers to protect the environment.⁷⁰ He stated:

If we were going to propose moving the environment we would have done so. We did not propose it because we don't intend to do that. We believe it is a field in which existing federal jurisdictions must be respected and must be maintained.⁷¹

In this Part we recommend codifying in the new Constitution an explicit federal authority to legislate regarding extraprovincial environmental degradation. We discuss the federal government's proposals to grant exclusive provincial jurisdiction over particular areas and recommend that federal environmental authority in these areas not be abdicated. We examine the federal proposals regarding interdelegation and recommend that in environmental areas any interdelegation be subject to a strong federal leadership role, accountability and opportunities for public participation. Lastly, we address the government's 'internal free trade' proposal and recommend that environmental standards be listed as an exception to the proposed provision against barriers to trade.

^{66.} Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p. 132.

^{67.} Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p. 132.

^{68.} Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p. 132.

^{69.} Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p. 132.

^{70.} Environment Policy & Law, October 1991, p. 299.

^{71.} Ibid, p. 299.

On a non-constitutional level, we note that a critically important practical step would be for the federal government to more fully utilize its existing constitutional authority to protect the environment. One example is the federal government's delay in releasing the long-promised package of regulations to control pollution from pulp and paper mills in Canada.

ENUMERATING A FEDERAL ENVIRONMENTAL ROLE

Opportunity to Clarify

As discussed above, the 1867 division of powers between the federal and provincial governments makes no mention of the environment. Until recently, it was thought that the federal government's legislative authority regarding the environment was limited to enumerated heads of power, such as Fisheries, Criminal Law (human health), Trade and Commerce, and Interprovincial Undertakings.⁷²

In 1988, however, the Supreme Court of Canada upheld federal legislation regarding marine pollution on the basis of the federal government's residual authority, the Peace, Order and Good Government clause (POGG).⁷³ As discussed elsewhere above, the federal government relied on the POGG power to bolster its authority to adopt the *Canadian Environmental Protection Act*⁷⁴ (CEPA), in relation to toxic contamination.

Currently, therefore, the federal government has considerable constitutional authority for environmental legislation. But none of these bases explicitly mention the environment. Even prior to the *Crown Zellerbach* case, Professor Dale Gibson concluded that there is a "high degree of uncertainty that shrouds so many features of [federal jurisdiction over the environment.]"⁷⁵ He observed that "there is a need for a number of constitutional amendments or judicial references designed to dispel some of these doubts, and to provide a better delineation of jurisdiction over environmental management."⁷⁶

The uncertainty Professor Gibson refers to has been compounded by the recent ascendency of the POGG power in relation to the environment.

The present process of reforming the Canadian constitution offers an unprecedented opportunity to clarify the federal government's legislative powers regarding the environment.

^{72.} See D. Gibson, "Constitutional Jurisdiction Over Environmental Management in Canada" (1973) 23 University of Toronto Law Journal 54.

^{73.} R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd. (1988), 84 NR 1 (S.O.E.).

^{74.} See *supra*, p. 10-11.

^{75.} D. Gibson, "Constitutional Jurisdiction Over Environmental Management in Canada" (1973) 23 University of Toronto Law Journal 54, at 87.

^{76.} D. Gibson, "Constitutional Jurisdiction Over Environmental Management in Canada" (1973) 23 University of Toronto Law Journal 54 at 87.

Environmental External Affairs Power

There are two important caveats to be borne in mind in the process of clarifying the federal environmental jurisdiction. First, 'environmental protection' is far too broad a subject to be given solely to either level of government. The subject must be specifically defined to limit it to a role appropriate for the federal government. Second, it would be impossible and undesirable to encompass all federal environmental jurisdiction in a single head of power.⁷⁷ The intention should be to enumerate a head of power that clearly describes one significant basis for federal environmental jurisdiction, leaving other federal environmental powers to other heads of power. With this environmental head of power the federal government could establish minimum environmental standards and the provinces would be free to establish more stringent requirements as their local needs and objectives warranted.

There are four main possibilities. First, the federal and provincial governments could be given concurrent jurisdiction over environmental protection. The two orders of government would work between themselves which local subjects should be left to the provinces alone. The main problem with this option is that it does not provide sufficient certainty regarding the practical limits of the federal role.

Second, the federal government could be given express authority to legislate regarding environmental problems that cross provincial borders. These are the problems that by nature are difficult for individual provinces to cope with adequately, and where there is the greatest need for federal leadership. The government's Constitutional Proposals describe the important role played by the federal government regarding inter-jurisdictional environmental problems such as acid rain pollution.⁷⁸ And in the context of interprovincial mobility the government notes the importance of the federal government having clear constitutional authority.⁷⁹ Exactly the same problem arises regarding interprovincial environmental degradation. The main problem with this option is that it would be difficult to determine whether a particular activity in a province was sufficiently linked to extraprovincial environmental degradation to be subject to federal control.

Third, specific national environmental problems could be listed, for example, global warming, atmospheric ozone depletion, toxic contamination, and biodiversity. The problem here is that new national environmental problems would not be covered without a constitutional amendment.

The fourth main option for enumerating a federal environmental head of power would be to grant the federal government the power to legislate as necessary to implement Canada's international environmental commitments. This would require a mechanism to assure the provinces of an opportunity to participate in the formulation of Canada's negotiating

^{77.} D. Gibson, "Constitutional Jurisdiction Over Environmental Management in Canada" (1973) 23

University of Toronto Law Journal 54, states "It would be foolish, however, to believe that a high degree of certainty can ever be achieved in these matters."

^{78.} Government of Canada, Economic Federalism and Economic Union: Partnership for Prosperity (Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1991) p.12.

^{79.} Government of Canada, Economic Federalism and Economic Union: Partnership for Prosperity (Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1991) p. 22.

position regarding such commitments. In our view, this is the most attractive option. Canada is unusual among federal states in not having have an 'external affairs power': the United States and Australia do. The federal government has succinctly expressed the importance of Canada having clear constitutional authority to allow it to take an effective part in international affairs, regarding Canada's internal market:

In an increasingly international environment, Canada may not be in a position to play as effective a role as desirable, as Canada is the only member country without a representative who can make decisions for the entire market.⁸⁰

The same applies in the environmental area. Expressly enumerating federal authority regarding international environmental commitments would clarify the basis for strong federal involvement in developing what the federal-provincial Statement of Interjurisdictional Cooperation on Environmental Matters refers to as "a nationally consistent and high level of environmental quality for all Canadians."81

Recommendation

4. ENVIRONMENTAL EXTERNAL AFFAIRS POWER. We recommend that the Government of Canada revise its constitutional proposals by expressly enumerating a federal power to legislate as necessary to implement Canada's international environmental commitments.

FEDERAL ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITIES

Under the heading of "Serving Canadians Better" the federal government makes the following proposal:

The Government is committed to ensuring the preservation of Canada's existing research and development capacity and to maintaining Constitutional obligations for international and Native affairs. Within this framework, it is prepared to recognize the exclusive jurisdiction of the provinces in the following areas and to withdraw from these fields in a manner appropriate to each sector and respectful of the provinces' leadership:

- * tourism
- * forestry
- * mining
- * recreation
- * housing
- * municipal/urban affairs.82

^{80.} Government of Canada, Economic Federalism and Economic Union: Partnership for Prosperity (Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1991) p. 26.

^{81.} Canadian Council of Ministers of the Environment, Statement of Interprovincial Cooperation in Environmental Matters (Winnipeg: the Council, undated) p.1.

Unfortunately, this proposal is strikingly unclear. None of the listed areas is an enumerated head of federal power. Presumably, all current federal activities in these areas are supported by existing federal heads of power.⁸³ For example, the federal government has adopted the Metal Mining Liquid Effluent Regulations⁸⁴ under the federal Fisheries Act⁸⁵ pursuant to the federal authority over Seacoast and Inland Fisheries.⁸⁶ Surely it would not be the federal government's intention to abandon these important pollution control regulations without even discussing how fish habitat would be protected in their absence. Yet what meaning is to be drawn from the phrase "withdraw from these fields"?

Similarly, regarding forestry, the roots of the federal Department of Forestry⁸⁷ can be traced back to 1899, when an office of Chief Inspector of Timber and Forestry was created in the Department of the Interior.⁸⁸ The Federal Standing Committee on Forestry and Fisheries describes the history of federal forestry as "troubled", a history "which tends to pay disrespect to the importance of the forest sector to Canada's economy and to our way and quality of life."⁸⁹ It concluded:

It is essential to the forests and to forestry that the full scope and potential for the federal Minister of Forestry be recognized and applied in the immediate years ahead. [emphasis in the original]⁹⁰

In 1990, the Minister of Forestry reported to Parliament:

Forests are the bedrock of our economy and the source of much of our prosperity. They also filter the air we breath and the water we drink ... Preliminary data for the year 1986 indicates that our forests sequestered as much carbon as emitted by our industrial activities. These studies underline the very important role that Canadian forests play in the well-being of our nation. By continuing to carefully balance the needs of the forest industry with the prudent management of our forest resource, Canada contributes to the overall global effort to reduce the impact of carbon dioxide emissions. ... By practicing sustainable development and investing in both basic and applied research, our forests will be able to grow and develop in harmony

^{82.} Government of Canada, Shaping Canada's Future Together, (Ottawa: Ministery of Supply and Services Canada, 1991) p. 37.

^{83.} It is conceivable that some federal activities within these areas are not supported by constitutional authority. If such cases exist they would likely be rare and would not seem to warrant such a prominent place in the government's constitutional proposals.

^{84.} CRC 1978, c.819.

^{85.} RSC 1985, c.F14.

^{86.} Constitution Act, 1867, (U.K.), 30 (31 Vict. c.3, 5.91(12).

^{87.} Department of Forestry Act, SC 1989, c.27...

^{88.} Standing Committee on Forestry and Fisheries, Forests of Canada: The Federal Role, Report of the Standing Committee on Forestry and Fisheries (Ottawa: Speaker of the House of Commons, 1990) p. 37.

^{89.} Standing Committee on Forestry and Fisheries, Forests of Canada: The Federal Role, Report of the Standing Committee on Forestry and Fisheries (Ottawa: Speaker of the House of Commons, 1990) p. 40.

with our environmental obligations. As custodians of 10% of the earth's forests, we willingly accept this international obligation. The *Green Plan* is a major undertaking by the government to protect the environment, and forestry initiatives are an integral part of this Plan.⁹¹

Does the government's reference to maintaining constitutional obligations for international affairs mean that it does not intend to abandon its involvement in the global warming aspects of forestry? Does the same apply regarding the government's statement about preserving Canada's existing research and development capacity, one of the primary functions of the Federal Department of Forestry?

We strongly support a vigorous, constitutionally-valid federal role in the environmental aspects of the above-listed areas of proposed exclusive provincial jurisdiction.

Recommendations

5. RETAINING FEDERAL ENVIRONMENTAL AUTHORITY. We recommend that the Government of Canada revise its constitutional proposals by specifying that the federal government maintains its existing constitutional authority to legislate in relation to the environmental aspects of tourism, forestry, mining, recreation, housing and municipal/urban affairs.

PREREQUISITES FOR INTERDELEGATION

The federal government proposes a list of areas as "candidates for early discussion with the provinces for either administrative delegation and/or legislative delegation as appropriate in each individual case." We are particularly concerned about the inclusion on this list of wildlife conservation and protection, transportation of dangerous goods, soil and water conservation.

Again, it is not clear what exactly is being proposed regarding these areas. There is already substantial federal/provincial coordination and cooperation in each of these areas. Presumably, the federal government cannot contemplate abdicating responsibility in these areas altogether. Wildlife conservation and protection involves, among other things, migratory and endangered species, which are national issues regarding which Canada has international obligations.⁹³ Transportation of dangerous goods involves interprovincial and

^{90.} Ibid.

^{91.} Forestry Canada, The State of Forestry in Canada, 1990 Report to Parliament (Ottawa: Forestry Canada, 1991) p. 4.

^{92.} Government of Canada, Shaping Canada's Future Together, (Ottawa: Ministery of Supply and Services Canada, 1991) p. 39.

international transport. Soil and water conservation involves agriculture, human health and exports among other federal powers. Again, whatever federal/provincial arrangements are made there is clear necessity for a strong federal role.

The federal government has also proposed discussing administrative delegation arrangements regarding inspection programs in fisheries, transportation and other areas. Regarding fisheries in particular, there are already a large number of somewhat complicated intergovernmental agreements delegating enforcement and/or administration of the Fisheries Act⁹⁴. So it is not clear what exactly is being proposed.

While we are not opposed to -- in fact we would encourage -- inter-governmental arrangements designed to streamline environmental protection, there are three main considerations that such agreements must be required to meet. First, there must be strong federal leadership, so as to provide the "nationally consistent and high level of environmental quality" endorsed by the Canadian Council of Ministers of the Environment.95

Second, interdelegation agreements must provide for accountability. The government receiving delegated authority must be required to report to the delegating government and the public on the extent to which it has exercised and enforced its delegated authority.

Third, intergovernmental delegation agreements must provide for reasonable opportunities for public participation in decision-making. Too often, the conventional secrecy of federal-provincial relations has meant that federal-provincial initiatives, at least in the environmental area, are accompanied by less opportunity for public participation than would be the case at either the provincial or the federal levels. It is refreshing to note that

^{93.} According to Bowman and Harris, Multilateral Treaties, Index and Current Status (London: Butterworths 1984), Canada's international obligations regarding wildlife protection and conservation include: the Convention on Wetlands of International Importance Especially Waterfowl Habitat and 1982 Protocol (concluded 2 Feb 1971, in force 21 Dec 1975, Canada signed 15 Jan 1981, "... undertakes to promote the conservation of wetlands, particularly those to be included in a list as being of international importance in terms of ecology, botany, zoology, etc.", p. 346), the International Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (concluded 3 Mar 1975, in force 1 July 1975, Canada signed 10 Apr 1975, "... seeks to prevent over-exploitation of endangered species through international trade ...", p. 371), the Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (concluded 16 Nov 1972, in force 17 Dec 1975, Canada signed 23 July 1976, "... establishes a World Heritage Fund for the protection of the world's cultural (monuments, groups of buildings and sites) and natural (natural features of great natural beauty) heritage ..." p. 366), the Agreement on the Conservation of Polar Bears (concluded 15 Nov 1973, in force, 26 May 1976, Canada signed 16 Dec 1974 (with reservation), "... forbids, subject to certain exceptions, the taking of polar bears, and requires the parties to take action to protect their ecosystems ..." p. 174), the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (concluded 20 May 1980, in force 7 Apr 1981, Canada signed 1 Jul 1988, "... general obligations relating to the conservation of marine living resources of the Antarctic Sea ... " p. 454) and the Convention for the Conservation of Salmon in the North Atlantic Area (concluded 2 Mar 1982, in force, 1 Oct 1983, Canada signed 18 Mar 1982 (30 Sept 83 (?)) "...establishes the North Atlantic Salmon Conservation Organization ..."

the federal government is proposing to loosen the traditional secrecy surrounding budget processes:

In sum, the budget processes could likely be opened considerably without impairing the fundamental needs of budget secrecy.%

The federal proposals regarding interdelegation should be revised to incorporate these three prerequisites.

Recommendation

- 6. PRECONDITIONS FOR INTERDELEGATION. We recommend that the Government of Canada revise its constitutional proposals by specifying that the federal government will not delegate legislative or administrative authority regarding wildlife conservation and protection, transportation of dangerous goods, soil and water conservation, environmental inspection programs or other environmental matters unless it institutes mechanisms to ensure:
 - (1) strong federal leadership,
 - (2) accountability, and
 - (3) reasonable provisions for public participation in decision-making.

- 94. See R. Parisien, The Fisheries Act Origins of Federal Delegation of Administrative Jurisdiction to the Provinces (Deputy Minister of Environment Canada, Policy Planning & Research Service, 1971).
- 95. Canadian Council of Ministers of the Environment, Statement of Interjurisdictional Cooperation on Environmental Matters (Winnipeg: The Council, undated), p. 1.
- 96. Government of Canada, Canadian Federalism and Economic Union: Partnership for Prosperity (Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1991) p. 35.

ENVIRONMENT AND INTERPROVINCIAL MOBILITY

The federal government has proposed revising Section 121 of the Constitution of Canada to strengthen inter-provincial mobility and to prohibit federal or provincial governments from contravening the principle. Significantly, it also recognizes that "an absolute prohibition is neither feasible nor desirable," and proposes an exception to allow governments "to pursue legitimate policy goals to help alleviate regional imbalances." 98

Environmental protection is also a legitimate policy goal that warrants exception from the proposed from the internal 'free trade' provisions. The federal and provincial governments are already actively promoting harmonization of environmental standards. Thus, the goal of minimizing internal trade barriers is already being pursued in the environmental protection sphere. But unless the federal government proposes taking over all environmental regulations -- which we do not recommend -- there must be room for individual provinces to meet provincial objectives by setting environmental standards in certain areas that are higher than the minimum standards set by the federal government.

Recommendations

7. INTERPROVINCIAL MOBILITY. We recommend that the Government of Canada revise its constitutional proposals by adding environmental protection standards to the list of exceptions to the proposed constitutional provision (s.121) against barriers to interprovincial mobility.

PART 5 RIGHTS AND RESPONSIBILITIES

ENVIRONMENTAL TRUST

Trust Declared

The Canadian environment is held in trust. Introducing the *Green Plan*, Prime Minister Brian Mulroney stated:

As Canadians, we are the trustees of a unique, beautiful and productive northern land.99

The Green Plan itself states:

Governments are trustees of the environment on behalf of the people.¹⁰⁰
This echoes the National Task Force on Environment and Economy, which states:

Governments act as trustees of the resources we will pass on to future generations.¹⁰¹

^{99.} Brian Mulroney, Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), Statement by the Prime Minister.

^{100.} Canada's Green Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990), p. 17.

^{101.} Report of the National Task Force on Environment and Economy (Canadian Council of Resource and Environment Ministers, 1987), p. 6.

The federal government has reiterated the trust declaration in its constitutional proposals:

The land itself [Canada], vast and beautiful, is a rich inheritance held in trust for future generations.¹⁰²

While this declaration of an environmental trust is itself a very significant development, it risks being no more than rhetoric unless the trust is made enforceable. There are basically two ways in which that can be achieved, and both should be pursued in the reform of the Canadian constitution:

- formal declaration of an environmental trust with provisions for enforcement; and
- entrenchment of environmental rights.

Origins of the Environmental Trust

A public trust regarding the environment has a long legal history. James Olson summarizes what is referred to as the public trust doctrine in the United States:

Fundamentally and conceptually the public trust doctrine stands as a procedural and substantive safeguard against the abuse of government decisions in the management of publicly owned natural resources (such as public lands or waters) or in the regulation of the uses of private property which are likely to impair rights of the public to such publicly owned natural resources. From its source in the Magna Carta to the United States Supreme Court's decision in *Illinois Central* v. *Illinois*, ¹⁰³ the doctrine has stood as a constitutional restraint on the exercise of governmental powers which have resulted in impermissible, although often subtle, reallocations of distinct and valuable public rights for private uses which do not primarily promote primary public purposes. The doctrine remains as important a limitation today as it was a limitation on the land and seabed partnerships between monarchs and lords of England. 104 Properly viewed the doctrine is fundamental to the good order of our constitutional form of government as are restraints on taxation, co-mingling of public and private property and the exercise of police power. Indeed, in the absence of the public trust doctrine there is no constitutionally based equivalent that can restrain governmental abuses in the reallocation or impairment of air, water and other natural resources. 105

^{102.} Government of Canada, Shaping Canada's Future Together (Ottawa: Ministery of Supply and Services Canada, 1991), Introduction p. v.

^{103. 146} U.S. 452 (1892). In Illinois Central Railroad the Supreme Court invalidated the legislative grant of Lake Michigan bottomlands along a portion of Chicago's shoreline for construction of a private railroad facility.

^{104.} Olson, Toward A Public Lands Ethic, 56 J. Urban L., 739 (1979).

^{105.} J. Olson, Michigan Environmental Law, (Michigan: Neahawanta Press, 1981) p.143.

Defining the Trust

It is unlikely that a broad environmental trust exists already in Canadian common law. 106 Thus, if a clearly enforceable environmental trust is to be established in Canada it must be created by legislation or constitutional amendment. Professor Constance Hunt has outlined four desirable components of such an initiative:

It would define in a general way what the 'public trust' consists of, including at least the public right to ensure the protection of particular defined resources from impairment or misuse. It would create a substantive right in the public at large to ensure compliance with the trust, as defined. It would outline the procedures to be followed in enforcing the substantive right. Finally, it would provide remedies in the event that a breach of the public trust could be established.¹⁰⁷

To those four components of an environmental trust, we would add the desirability of specifying the fundamental principles as the starting point for subsequent judicial and legislative elaboration of the terms of the trust.

Recommendation

- 8. ENVIRONMENTAL TRUST. We recommend that the Government of Canada revise its constitutional proposals by giving legal validity to the declaration of a constitutional trust regarding protection of the environment, specifying that:
 - (1) the trustees are the federal and provincial governments of Canada,
 - (2) the beneficiaries of the trust are past, present and future generations of Canadians,
 - (3) the trust may be enforced in appropriate circumstances by the courts upon the application of any resident(s) of Canada,
 - (4) in enforcing the trust, the courts have broad authority to impose current and future obligations on governments and persons,
 - (5) the terms of the trust include the key environmental principles set out in Recommendation 2, above.

^{106.} C. Hunt, "The Public Trust Doctrine in Canada," in J. Swaigen, ed., Environmental Rights in Canada (Toronto: Canadian Environmental Law Research Foundation, 1981) p.151.

^{107.} C. Hunt, "The Public Trust Doctrine in Canada", Cases and Materials in Environmental Law Vol. 2 (Halifax: Dalhousie University, 1988).

ENVIRONMENTAL RIGHTS

The time has come to entrench Canadians' right to a healthy environment in Canada's Charter of Rights and Freedoms. The regulatory system for environmental protection established by legislation is and will remain the main governmental bulwark against environmental degradation. However, legislators are not infallible and citizens must have a constitutional basis for judicial review of governments' environmental protection decision-making.

The federal government's constitutional proposals are very clear that it is a problem that individuals do not have a right to challenge governments with respect to maintaining the principle of free mobility in Canada:

Nor do individuals have the right to challenge governments on a wide range of actions that are perceived to be inconsistent with the principle of free mobility in Canada.¹⁰⁸

The government proposes a constitutional amendment to provide this right:

A revised section 121 in the Constitution would empower private parties (individuals as well as firms) to challenge, through the courts, the actions of governments that are inconsistent with the principle of free mobility within the internal market ...¹⁰⁹

The rationale for this proposal applies equally to citizens' right to challenge governments' environmental protection measures. Providing such a right in the Canadian Constitution would be consistent with the recent trend among Canadian jurisdictions at the statutory level.

In 1990, the Legislative Assembly of the Northwest Territories adopted the *Environmental Rights Act*. The stated purpose of the Act is to "provide environmental rights for the people of the Northwest Territories." The Act states:

WHEREAS the people of the Northwest Territories have the right to a healthy environment and a right to protect the integrity, biological diversity and productivity of ecosystems in the Northwest Territories ...¹¹¹

^{108.} Government of Canada, Canadian Federalism and Economic Union: Partnership for Prosperity (Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1991) p. 22.

^{109.} Government of Canada, Canadian Federalism and Economic Union: Partnership for Prosperity (Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1991) p. 23.

^{110.} Bill 17, Environmental Rights Act, 7th Sess., 11th Leg. Northwest Territories, 1990 (assented to 11 June 1990), Statement of Purpose.

^{111.} Bill 17, Environmental Rights Act, 7th Sess., 11th Leg. Northwest Territories, 1990 (assented to 11 June 1990), Preamble.

The Act also allows a resident to bring an action in the Supreme Court against any person releasing any contaminant into the environment. By authorizing an action against private individuals it goes farther than our recommendation that the right to the health of the environment be enshrined in the Charter, which applies to the activities of governments only, not to the activities of private individuals.

The NWT Environmental Rights Act was followed in 1991 by the Yukon's new Environment Act. The Act provides that:

The people of the Yukon have the right to a healthful natural environment. 112

The Act provides residents with a corresponding right of action against the Government of the Yukon or a private person.¹¹³

The Government of Ontario is moving toward adoption of a statutory 'environmental bill of rights.' Following the report of a broadly-based advisory committee, a smaller committee has been struck recently to prepare draft language for such an Act.

The World Commission on Environment and Development's Experts Group on Environmental Law proposes an environment right as a "fundamental human right":

All human beings have the fundamental right to an environment adequate for their health and well-being.¹¹⁴

The Content of the Right

Professor Dale Gibson has conducted the most detailed analysis of the entrenchment of environmental rights in the Canadian Constitution.¹¹⁵ He articulates two premises:

The most fundamental of these premises is my conviction that explicit entrenchment of environmental rights in the Canadian Constitution is desirable.

^{112.} Bill 20, Environment Act, 2nd Sess., 27th Leg. Yukon, 1991, (assented to 29 May 1991) s.6.

^{113.} Bill 20, Environment Act, 2nd Sess., 27th Leg. Yukon, 1991, (assented to 29 May 1991) s 8.

World Commission on Environment and Development, Our Common Future p. 348

^{115.} D. Gibson, "Constitutional Entrenchment of Environmental Rights," in N. Duple, ed. Le droit a la qualite de l'environnement: un droit en devenir, un droit a definir (Quebec: Quebec/Amerique, 1988) pp. 281-282.

⁽See also W. Andrews, "The Environment and the Canadian Charter of Rights and Freedoms" in N. Duple, ed. Le droit a la qualite de l'environnement: un droit en devenir, un droit a definir (Quebec: Quebec/Amerique, 1988).

Regarding a statutory environmental bill of rights, see M. Rankin, "An Environmental Bill of Rights for Ontario: Reflections and Recommendations, a Discussion Paper" (Toronto, 1991) [unpublished], J. Swaigen, ed. Environmental Rights in Canada (Toronto: Butterworths, 1981) and C. Stevenson, "A New Perspective on Environmental Rights After the Charter" (1983) 21 Osgoode Hall Law Journal 390.

There are undoubtedly inconveniences and risks involved whenever courts are given the power to override, in the interests of some paramount constitutional value, the decisions of democratically elected politicians. ... [However] I believe that experience with the Charter of Canadian Rights and Freedoms has demonstrated how legislative excesses can be restrained without unduly frustrating the democratic process.

A second assumption is that since no right can be absolute, but must yield in some circumstances to other inconsistent rights, or to necessity, any entrenched protection must be subject to either explicit or implicit qualifications ... such as Section 1¹¹⁶ of the Canadian Charter of Rights and Freedoms ...¹¹⁷

Gibson proposes inserting three sections into the Charter, arbitrarily numbered 15.1, 15.2 and 15.3:

Section 15.1 would establish basic rights to a beneficial environment, to its use and to its preservation, as well as defining the term "environment" and listing the purposes sought to be served by protecting the environment. Section 15.2 would impose an obligation on both the federal and provincial orders of government to make and enforce laws implementing these rights with respect to both the public and private sectors. Section 15.3 would establish the right, after an initial compliance period, to seek a judicial declaration as to the sufficiency of governmental compliance with this duty. 118

The text of his proposed sections is as follows:

Environmental Rights

15.1(1) Right to Beneficial Environment

Everyone has the right to a beneficial environment, and to enjoy its use for recreational, aesthetic, historical, cultural, scientific and economic purposes, to the extent reasonably consistent with:

- (a) the equivalent rights of others;
- (b) the health and safety of others; and
- (c) the preservation of a beneficial environment in accordance with subsection (2).

^{116.} Section 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms states: "The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits proscribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society."

^{117.} D. Gibson, "Constitutional Entrenchment of Environmental Rights" in N. Duple, ed. Le droit a la qualite de l'environnement: un droit en devenir, un droit a definir (Quebec: Quebec/Amerique, 1988) pp. 281-282.

^{118.} D. Gibson, "Constitutional Entrenchment of Environmental Rights" in N. Duple, ed. Le droit a la qualite de l'environnement: un droit en devenir, un droit a definir (Quebec: Quebec/Amerique, 1988) pp. 287.

- (2) Everyone has a right to the preservation of a beneficial environment, so as to ensure its future enjoyment for the uses set out in subsection (1).
- (3) For the purposes of this section, "environment" includes land, water, air and space, and the living things that inhabit them, as well as artificial structures and spaces that are beneficial to humans or to other components of the environment.
- 15.2(1) Duty to Make and Enforce Environmental Laws
 The Parliament and Government of Canada, and the Legislatures and
 Governments of the Provinces have the duty, within their respective areas of
 jurisdiction, to make and enforce laws and programs for the implementation of the
 rights set out in section 15.1.
- (2) Content of Laws

The laws and programs referred to in subsection (1) shall include, without restricting the generality thereof:

- (i) the creation and maintenance of an environmental protection agency for each jurisdiction, responsible for determining minimum standards of environmental quality and preservation appropriate for each aspect of the environment, in each area of the jurisdiction, and to vary such standards, partially or wholly, temporarily or permanently, where the agency deems such variation to be advisable;
- (ii) the creation of effective measures to enforce such minimum standards within the jurisdiction;
- (iii) the right of everyone resident within the jurisdiction to be informed by the environmental protection agency, by means of appropriate public notice, of all pending determinations or variation of such minimum standards and allowing a reasonable time before each determination or variation is decided upon by the agency; and
- (iv) the right of everyone resident within the jurisdiction to make representations of fact, law, or policy to the environmental protection agency about any determination or variation of such minimum standards

15.3 Judicial Review

After this section and sections 15.1 and 15.2 have been in force for more than one year, everyone has the right, to apply under subsection 24(1) to a court of competent jurisdiction for a declaration that the Parliament or the Government of Canada, or the Legislature or Government of a province, has failed to fulfil some or all of the duties imposed by section 15.2.

It is our view that this language should be seriously considered as a starting point for the inclusion of environmental rights in the Canadian Constitution.

Recommendation

9. ENVIRONMENTAL RIGHTS. We recommend that the Government of Canada revise its constitutional proposals by including entrenchment of environmental rights in the Charter of Rights and Freedoms.

PART 6 PROPERTY RIGHTS

The Government's Proposal

One issue which bears some comment is the Government of Canada's proposal to constitutionally entrench property rights:

It is ... the view of the Government of Canada that the Canadian Charter of Rights and Freedoms should be amended to guarantee property rights.¹¹⁷

Property rights, at common law, include the right to injure and destroy property. Hence, in the context of the environment, this is not a proposal of minor significance. Yet, for all its significance, the above-noted statement represents the government's entire discussion of the issue. This is not sufficient information to support a proposal of this magnitude.

The force behind entrenching property rights appears to be a group of M.P.s lead by Garth Turner, Member of Parliament for Halton Peel. Mr. Turner has stated that it is not the intention of the proposal to interfere with government's ability to deal with environmental problems. Despite his intention, however, there is reason to believe that a simple, unqualified entrenched property right could have serious implications with respect to the implementation of environmental protection legislation.

^{117.} Government of Canada, Shaping Canada's Future Together (Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1991), p. 3.

^{118. &}quot;Property Rights Seen As Bargaining Ploy" The Globe & Mail (26 September 1991).

^{119.} G. Turner, M.P. for Halton Peel, pers. comm. with L. Alexander, 26 September 1991.

^{120.} See H. Poch, Memo to the Canadian Bar Association - Ontario and Quebec Councils re: Property Rights Entrenchment and Environmental Laws, May 24, 1984.

^{121.} See the V and XIV amendments.

The Problem for Environmental Protection

Constitutional challenge to the substantive validity of laws in relation to land use planning, resource extraction and management, pollution prevention and control schemes, and pollution prosecutions may lead to the emasculation of controls in these areas. The U.S. experience with entrenched property rights has shown that for the law to be considered valid, the burden and cost of the environmental law, or the diminution of value in the case of zoning laws, must be reasonable, and not in the court's view amount to confiscation. The result, according to one study, has been:

[I]n a number of cases, some of recent origin, [the court] has declared laws restricting the use to which property might be put to, or laws regulating that use, as unconstitutional.¹²⁵

Recommendation

10. PROPERTY RIGHTS. We recommend that the Government of Canada revise its constitutional proposals by eliminating the proposal to entrench property rights in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

^{124.} J. McBean, "The Implications of Entrenching Property Rights in Section 7 of the Charter of Rights", (1988) 26 Alta.L.R. 548, p. 577.

^{125.} J. McBean, "The Implications of Entrenching Property Rights in Section 7 of the Charter of Rights", (1988) 26 Alta.L.R. 548, p. 577.



APPENDICE «ENVO-8»

(TRADUCTION)

ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS

Siège social : Territoires de Akwesasne, île Hamilton Summerstown (Ontario) K0C 2E0 Tél.: (613) 031-1012 Fax: (613) 831-2438

ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS

PRÉSENTATION AU COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Monsieur le Président, je suis heureux de pouvoir comparaître devant ce comité aujourd'hui et de parler à ses membres de l'environnement et de la Constitution du Canada. Merci de votre invitation.

Les points de vue que je m'apprête à partager avec vous aujourd'hui découlent principalement de la perspective des Première Nations: c'est ce que représente le Canada pour nos gens, la population du Canada et l'avenir de ce pays. Ce faisant, j'espère sincèrement que je ne vous donne pas l'impression que mes opinions traduisent des points de vue et des croyances qui sont uniques aux peuples des Premières Nations.

Je crois que tout comme nos sociétés partagent ce territoire et ses ressources, nous partageons aussi un intérêt commun envers son bien-être. En tant que Premières Nations, nous savons que nous partageons un avenir commun avec tous les Canadiens. Nous devons donc partager la responsabilité commune de protéger l'environnement afin de garantir que nos générations futures seront capables de répondre à tous leurs besoins et de réaliser l'éventail le plus complet de leurs aspirations.

La question qui se pose ici est la suivante: comment exercer le plus adéquatement ces responsabilités, quelles options se présentent en termes de pouvoirs constitutionnels et de responsabilités afin de répondre efficacement au besoin toujours croissant de protéger notre environnement?

La Constitution du Canada n'attribue compétence pas une particulière aux assemblées législatives provinciales ou Parlement fédéral en matière d'environnement. Même si de nombreux sujets mentionnés dans les articles 91 92 de et constitutionnelle de 1867 ont trait de près ou de l'environnement, il ne s'y trouve pas de démarcation précise ou de pouvoir concernant l'environnement.

La situation actuelle est que la compétence législative et réglementaire concernant les questions environnementales doit se fonder sur une ou plusieurs des catégories de sujets exposés dans la Constitution. En raison du fait que notre Constitution n'envisage de compétences et de pouvoirs en matière d'environnement que d'une manière auxiliaire, il y a de nombreuses questions en suspens concernant la délimitation des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans ces secteurs.

Pour être précis, au moment où la Constitution a été rédigée, personne n'aurait pu deviner qu'un jour, nous serions confrontés à des problèmes environnementaux graves et à des situations qui se présentent presque quotidiennement dans tout le Canada.

Chaque fois que les gouvernements envisagent des stratégies de développement des ressources à long terme pour les forêts et les minéraux, nous devons être conscients et préoccupés des dangers éventuels que peuvent entraîner ces genres d'activités. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les grands projets hydro-électriques qui sont déjà en place et ceux qui sont proposés. Pendant de nombreuses années, ce sont nos enfants qui souffriront des dangers que nous laissons se présenter aujourd'hui.

En 1853, le chef Seattle nous disait que «tout ce qui arrive à la terre arrive aux fils de la terre. L'homme ne tisse pas la toile de la vie, il en est simplement un fil. Tout ce qu'il fait à la toile, il se le fait à lui-même.» Nous devons donc tous affronter cette réalité et assumer la responsabilité de ce que nous faisons à la terre, tout comme de ce que nous ne faisons pas.

En tant que Premières Nations, nous réalisons et acceptons pleinement que nous avons le devoir de protéger cette terre. Toute vie vient de la terre, et nous devons faire diligence afin de nous assurer qu'il ne lui est fait aucun mal. C'est là notre patrimoine et il constitue la base de notre relation spéciale avec cette terre. Nos modes de vie, nos cultures, nos croyances spirituelles et nos lois reflètent cette relation spéciale.

Nos système de propriété ont toujours été différents de ceux du droit civil ou de la common law. C'est principalement dû au fait

que nous avons toujours considéré la terre d'une manière entièrement différente de celle des sociétés européennes. À cet égard, il faut mentionner un point important: même si nous avons maintenant la propriété de ces terres, nous croyons tout aussi fortement qu'il s'agit d'une relation de réciprocité, car la terre nous possède également.

J'entends par là que tout comme la terre est là pour nous nourrir, nous soutenir et nous protéger, nous sommes tenus d'agir d'une manière réciproque. En d'autres termes, dans les cultures et les lois des Premières Nations, la propriété est une voie à deux sens. Si vous voulez utiliser une ressource ou posséder des terres, vous devez alors en prendre soin et faire de votre mieux pour garantir que ce que vous faites ne les blesse pas ou ne blesse pas les autres.

Lorsque vos ancêtres sont arrivés pour la première fois sur ce continent il y a quelques centaines d'années, les Premières Nations étaient autosuffisantes et souveraines. Nos gouvernements exerçaient leur compétence et leurs pouvoirs pour protéger la terre et la faune afin que nos peuples puissent prospérer et continuer de vivre de la manière qui nous avait été enseignée par le Créateur. Voilà le fondement de notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Nous n'avons jamais abandonné ce droit. Il continue d'exister jusqu'à ce jour.

Notre relation avec les pays colonisateurs et le Canada actuel n'a jamais été celle de nations «conquises» ou «découvertes». La fondation du Canada ne repose pas sur la conquête, et ces territoires n'ont jamais été découverts. Ces territoires et nos peuples, nos nations, ont toujours été ici.

Selon nous, le Canada a toujours été basé sur les principes du partage et du partenariat. Les nombreux traités qui ont été signés entre nos nations et les vôtres soulignent ce fait. Nos traités et nos droits autochtones existent toujours et ils continuent d'être pertinents jusqu'à maintenant. Le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 reconnaît et affirme nos droits.

Nombre de décisions juridiques récentes de la plus haute cour de ce pays, la Cour suprême du Canada, ont été sans équivoque au sujet de la nature et de la portée constitutionnelles de nos droits. Des décisions comme <u>Nowegijick</u>, <u>Simon</u>, <u>Sioui</u> et <u>Sparrow</u> ont servi à expliquer le droit en ce qui concerne nos droits et à aviser le gouvernement fédéral de ses responsabilités à leur égard.

Il est clair que le gouvernement fédéral a une responsabilité fiduciaire d'une portée considérable envers les Premières Nations. Cette responsabilité découle de notre relation avec la Couronne et elle est inscrite dans la Constitution du Canada en vertu du paragraphe 91(24) de la <u>Loi constitutionnelle</u> de 1867, du

paragraphe 35(1) de la <u>Loi constitutionnelle</u> de 1982 et de la Proclamation royale de 1763.

Notre relation avec le Canada se fonde sur le partage et le partenariat: nous partageons ces terres et ces ressources dans un partenariat qui est basé sur une fiducie. Naturellement, cette fiducie suppose certaines obligations juridiques et morales pour le gouvernement fédéral. L'obligation la plus importante de la Couronne fédérale se rapporte à sa responsabilité de protéger et de défendre les droits et les intérêts des Premières Nations.

Les Premières Nations conservent des droits et des intérêts substantiels dans une grande partie des terres et ressources du Canada. Qu'ils soient autochtones ou issus de traités, ces droits doivent être protégés des nombreux dangers que présente le développement des ressources. Notre faune, nos eaux et nos forêts sont chaque jour menacées par des déchets toxiques, un développement exagéré, un développement mal planifié et d'autres formes de dégradation de l'environnement.

Monsieur le Président, les Premières Nations du Canada comprennent pleinement les besoins de ce pays en termes d'énergie hydroélectrique, de bois et de minéraux. Nous partageons l'avenir du Canada et nous voulons également ce qu'il y a de mieux pour les Canadiens. Mais nous ne pouvons pas laisser notre environnement se gaspiller pour l'amour de ces gains à court terme. Cela serait

une erreur complète, un gaspillage total et une position inacceptable.

Le moyen le plus responsable de développer n'importe quel genre de ressource est celui qui est dicté par les principes du développement durable et qui prend en considération les besoins futurs de toute la faune. Certaines espèces ont besoin d'une variété d'arbres afin de vivre; pourtant, les entreprises d'exploitation forestières continuent de promouvoir la monoculture.

Nos rivières et nos cours d'eau sont utilisés comme systèmes d'élimination des déchets et la situation a atteint un point tel que ces eaux ne peuvent plus soutenir la vie. Les aménagements hydro-électriques menacent de polluer de vastes secteurs pendant de nombreuses générations en raison d'une mauvaise planification qui a permis d'introduire une variété de toxines mortelles dans les eaux. Ce sont là des erreurs qui ne devraient jamais se produire et qui n'auraient pas dû se produire parce que le gouvernement, tout comme les sociétés participant au développement des ressources savent comment s'assurer que de telles tragédies ne se produisent pas.

Pourtant, dans la course effrénée pour trouver plus d'énergie, plus de capital et au nom du progrès, on a permis que ces projets dangereux et mal planifiés compromettent la santé future de nos terre et de nos peuples.

Nous partageons tous un avenir commun; tout ce qui arrive à nos peuples vous arrivera également. Nous, les Premières Nations du Canada, demandons à ce gouvernement de commencer à exercer son obligation constitutionnelle de protéger notre environnement. Il est essentiel d'agir dès maintenant à l'égard de ces responsabilités.

Tel que je l'ai mentionné plus tôt, il y a toujours certaines questions juridiques en suspens à régler en ce qui concerne la compétence fédérale et la compétence provinciale en matière d'environnement. Mais, comme je l'ai également souligné à votre intention, la Cour suprême du Canada a donné au gouvernement fédéral une orientation très précise quant à sa responsabilité fiduciaire.

Nos droits issus de traités et nos droits autochtones ont été compromis par des développements qui ne respectent pas l'environnement.

Nos droits s'appliquent à la vaste majorité des terres de tout le Canada et la Couronne a le devoir de protéger ces droits. Cela devrait jeter une certaine lumière sur la questions de la compétence fédérale et de la compétence provinciale en matière d'environnement: chaque fois que les droits et les intérêts des Premières Nations sont touchés, la Couronne fédérale a une

obligation constitutionnelle claire de s'impliquer directement de façon à protéger ces droits.

Au nom des Premières Nations du Canada, j'invite instamment ce gouvernement à agir conformément aux principes sous-tendant la relation entre les Premières Nations et la Couronne. C'est dans l'esprit de cette relation que je demande que le gouvernement fédérale prenne des mesures immédiates pour protéger nos terres, notre faune et nos ressources.

Merci.

APPENDICE «ENVO-9»

(TRADUCTION)

WEST COAST ENVIRONMENTAL LAW

L'AMÉLIORATION DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA CONSTITUTION CANADIENNE :

Commentaires sur les propositions constitutionnelles du gouvernement fédéral





L'AMÉLIORATION DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA CONSTITUTION CANADIENNE:

Commentaires sur les propositions constitutionnelles du gouvernement fédéral

par

William J. Andrews avocat et procureur directeur général

et

Lawrence Alexander étudiant stagiaire

WEST COAST ENVIRONMENTAL LAW ASSOCIATION

22 octobre 1991

SOMMAIRE

- 1. La West Coast Environmental Law Association se réjouit de l'engagement constitutionnel proposé par le gouvernement fédéral envers la protection de l'environnement ainsi que de la déclaration du ministre des Affaires constitutionnelles indiquant l'intention du gouvernement de ne pas affaiblir le rôle fédéral dans la protection de l'environnement. Il est vital que le gouvernement fédéral occupe une place de premier plan dans la protection de l'environnement.
- 2. Les propositions du présent mémoire visant à renforcer Constitution du Canada de favoriser capacité de la la l'environnement fondées protection de sont sur la reconnaissance que la Constitution canadienne ne sera pas complète tant que la relation juridique entre le Canada et les autochtones ne sera pas résolue sur une base de confiance et de respect mutuels.
- 3. Le présent mémoire est présenté dans un esprit de coopération avec la population du Québec, de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Nous savons que tous veulent essentiellement la même chose que nous: des

dispositions constitutionnelles satisfaisantes et la protection de l'environnement que nous aimons tous.

- 4. Le défaut des propositions de relier une économie prospère et la santé humaine à un environnement durable est une trahison flagrante du Plan vert du Canada et il doit être rectifié dans l'ensemble des propositions constitutionnelles.
- 5. L'ensemble des propositions constitutionnelles devrait reconnaître explicitement l'importance fondamentale du maintien et de l'amélioration de la diversité biologique, notamment la survie des espèces et sous-espèces menacées ainsi que de leurs écosystèmes.
- 6. La reconnaissance proposée d'un engagement envers la protection de l'environnement devrait être appuyée par l'inclusion des principes environnementaux importants, tels:
 - * l'obligation d'agir pour protéger l'environnement,
 - * le principe de précaution,
 - * le principe du pollueur payeur,
 - * l'évaluation environnementale préalable, et
 - * les possibilités de participation publique.
- 7. Les Canadiens veulent un leadership fédéral énergique en matière de protection de l'environnement.

- 8. L'autorité constitutionnelle du gouvernement fédéral pour mettre en oeuvre les engagements environnementaux internationaux du Canada devrait être inscrite explicitement dans une constitution renouvelée.
- 9. La compétence fédérale sur les aspects environnementaux du tourisme, de la foresterie, des mines, des loisirs, du logement et des affaires municipales et urbaines ne devrait pas être réduite.
- 10. La coopération fédérale-provinciale est hautement souhaitable, mais toute délégation des pouvoirs fédéraux aux provinces en matière d'environnement devrait être assujettie à un leadership fédéral énergique, à l'imputabilité ainsi qu'à des possibilités de participation publique.
- 11. La déclaration du gouvernement à l'effet qu'il est le gardien de l'environnement est très importante et devrait devenir légalement exécutoire.
- 12. En conséquence, les droits environnementaux devraient être inscrits dans la Charte canadienne des droits et libertés.
- 13. L'inscription proposée des droits à la propriété privée dans la Charte entraverait les mesures de protection de

l'environnement du gouvernement. Cette proposition ne devrait pas être retenue.

Table des matières

Première partie

Introduction

West Coast Environmental Law Association
Un fondement solide
Se regrouper pour bâtir

Deuxième partie

L'environnement dans le programme politique

Un engagement constitutionnel envers l'environnement
La nécessité d'améliorations

Troisième partie

Les valeurs environnementales clés

Environnement, économie et santé

Recommandation

La diversité biologique

Recommandation

Les principes environnementaux

La responsabilité d'agir

Le principe de précaution

Le principe du pollueur payeur

L'évaluation environnementale préalable

La participation publique

Recommandation

Quatrième partie

Un rôle fédéral prédominant en matière d'environnement

La nécessité du leadership fédéral

Définition d'un rôle fédéral en matière d'environnement

La possibilité de clarifier

Le pouvoir des Affaires extérieures en matière d'environnement

Recommandation

Les responsabilités fédérales en matière d'environnement
Recommandations

Conditions préalables à la délégation de responsabilités

Recommandation

L'environnement et la mobilité interprovinciale
Recommandations

Cinquième partie

Droits et responsabilités

L'obligation environnementale

La fiducie déclarée

Les origines de la fiducie environnementale

La définition de la fiducie

Recommandation

Les droits environnementaux

Le contenu du droit

Recommandation

Sixième partie

Les droits à la propriété

La proposition du gouvernement

Le problème de la protection de l'environnement

Recommandation

PREMIÈRE PARTIE

INTRODUCTION

WEST COAST ENVIRONMENTAL LAW ASSOCIATION

Depuis 1974, la West Coast Environmental Law Association fournit des services juridiques aux citoyens qui s'inquiètent des menaces faites à l'environnement. La WCELA et la West Coast Environmental Law Research Foundation assurent une représentation juridique, font la promotion d'une réforme du droit, s'occupent d'activités d'éducation et de recherche et assurent le maintien d'une bibliothèque de documents juridiques en matière d'environnement.

Le principal intérêt de la WCELA et de la RF ne porte pas sur les questions constitutionnelles mais sur les «principes fondamentaux» du droit environnemental: combler les lacunes du système de réglementation, améliorer les normes environnementales et assurer leur application. Mais les propositions actuelles de moderniser la Constitution du Canada présentent de nombreuses possibilités (et de nombreux pièges éventuels) pour le renforcement du droit environnemental au Canada. Nous nous croyons tenus d'apporter une contribution au débat public à cette étape cruciale de l'histoire du Canada.

Le présent mémoire est un point de départ. Il devrait être considéré comme «un travail en cours». Au fur et à mesure que nous consultons d'autres intervenants de la Colombie-Britannique et de tout le Canada au sujet de ces questions, nos idées évoluent. En outre, faire des propositions constitutionnelles utiles est davantage la recherche d'un consensus que la présentation de la solution «parfaite». Ainsi, nous prévoyons améliorer les recommandations du présent mémoire dans le futur.

UN FONDEMENT SOLIDE

En tant que résidents de la Colombie-Britannique soucieux de la protection de notre environnement, nous sommes particulièrement conscients que les autochtones de la Colombie-Britannique, et de tout le Canada, ont une histoire de ce que nous pourrions qualifier de «protection de l'environnement», qui précède considérablement l'arrivée des colons qui ont bâti ce pays qu'est le Canada. Les propositions du présent mémoire visant le renforcement de la capacité de la Constitution du Canada de favoriser la protection de l'environnement sont fondées sur la reconnaissance que la Constitution canadienne ne sera pas complète tant que la relation juridique entre le Canada et les autochtones ne sera pas résolue sur une base de confiance et de respect mutuels.

SE REGROUPER POUR BÂTIR

Nous sommes des Canadiens qui habitons Colombie-Britannique et nous apportons notre point de vue au débat constitutionnel en cours au Nous savons, grâce à nos nombreux contacts avec des résidents de toutes les autres provinces et des territoires s'intéressant à l'environnement qu'ils proposent leurs propres points de vue au cours de ce débat. Ce que nous avons appris de nombreuses personnes du Québec est qu'elles ne sont pas particulièrement à l'aise avec les dispositions constitutionnelles actuelles. Le présent mémoire est présenté dans un esprit de coopération avec les gens du Québec, de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Nous savons qu'ils veulent tous essentiellement la même chose que nous: des dispositions constitutionnelles satisfaisantes et la protection de l'environnement que nous aimons tous.

Commentaires de la WCELA sur les propositions constitutionnelles du gouvernement fédéral 22 octobre 1991

Deuxième partie

L'ENVIRONNEMENT DANS LE PROGRAMME POLITIQUE

UN ENGAGEMENT CONSTITUTIONNEL ENVERS L'ENVIRONNEMENT

On dit souvent que lorsque les Pères de la Confédération ont rédigé les modalités de la Confédération du Canada en 1867, l'environnement n'était pas mentionné parce que le mot «environnement» n'était pas en usage à cette époque. Toutefois, en 1991, on ne peut sûrement pas dire que l'environnement est un concept inconnu. En fait, la préoccupation pour la protection de l'environnement est maintenant une valeur canadienne généralement partagée¹. Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement a déclaré:

Jamais auparavant la population n'a été aussi préoccupée de l'état de l'environnement dans lequel elle vit. Et, malheureusement, jamais dans l'histoire il n'y a eu autant de

Ressources internationales futures et Institut de recherches politiques, Étude environnementale 1991, Questions environnementales nationales et internationales, étude réalisée pour le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (Winnipeg: le Conseil, 1991), page 16.

raisons de s'inquiéter. Nous découvrons presque tous les jours combien nous avons nui à l'environnement et jusqu'à quel point on doit intervenir pour la préserver pour les générations à venir.

En conséquence, les Canadiens font des demandes sans précédent à leur gouvernement afin qu'il préserve, protège et remette en état tous les aspects de l'environnement. Au Canada, on demande au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux et territoriaux de travailler ensemble pour régler le grand nombre de problèmes environnementaux inscrits au programme public. Les Canadiens veulent que leurs gouvernements fassent de l'environnement une priorité absolue dans leurs programmes politiques ...²

Les Canadiens ne sont pas les seuls à vouloir inscrire les préoccupations environnementales dans le programme politique. La Commission mondiale sur l'environnement et le développement déclare:

Au début du siècle, ni les effectifs de la population humaine ni la technologie n'avaient le pouvoir de modifier radicalement les systèmes planétaires. À l'approche de la fin du siècle, non seulement les hommes ont acquis ce pouvoir par leur accroissement démographique considérable et leurs

John Reynolds, Rapport annuel du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (Winnipeg: 1990), page 1.

activités, mais on assiste à des changements imprévus et d'une grande importance dans l'atmosphère, les végétaux, les animaux, ainsi que dans les relations entre ces divers ordres. Les changements se produisent à un rythme qui dépasse la capacité d'évaluation et de correction de nos disciplines scientifiques et de nos moyens d'intervention actuels, qui déjoue les tentatives faites par des institutions politiques et économiques nées dans un monde différent et plus fragmenté pour s'adapter aux situations nouvelles et les surmonter, et qui inquiète sérieursment les nombreux citoyens désireux de faire entrer ces préoccupations dans les programmes politiques³.

Heureusement, les préoccupations environnementales commencent à s'implanter dans le programme politique canadien. En présentant le Plan vert du Canada pour un environnement sain publié récemment⁴, Le Premier ministre Brian Mulroney déclarait:

Le milieu naturel du Canada a façonné l'identité et l'âme de notre pays... Le défi qui se pose à nous consiste à faire

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, «Vers une action commune: Propositions en vue d'une réforme institutionnelle et juridique», Notre avenir à tous, (Montréal, Les ÉDITIONS du FLEUVE, 1988), page 411.

Brian Mulroney, Le Plan vert du Canada (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990), Message du Premier ministre.

fructifier notre potentiel économique tout en protégeant notre environnement dont dépend notre santé et notre prospérité⁵.

Le Plan vert élabore sur le problème environnemental:

... même si notre économie est fortement tributaire de nos ressources naturelles, il apparaît de plus en plus que nous ne nous sommes pas pleinement acquittés de nos responsabilités à l'égard de l'environnement⁶.

Au sein de l'opulence que nous avons créée émerge une crainte de plus en plus grande: est-il possible que la société la mieux nantie et la plus avancée de l'histoire ne puisse conserver ses asquis pour elle-même et pour les enfants qu'elle engendre? Avons-nous atteint la capacité limite de la terre à combler nos aspirations?

Il n'est donc pas étonnant que le gouvernement fédéral ait placé les problèmes environnementaux dans le programme de la ronde actuelle de réformes constitutionnelles du Canada. Parlant des

Brian Mulroney, Le Plan vert du Canada (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990), Message du Premier ministre.

Le Plan vert du Canada (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990), page 3.

Le Plan vert du Canada (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990), page 3.

pressions s'exerçant pour une réforme de la constitution canadienne, le gouvernement fait observer que :

Les forces de la globalisation mondiale ont des conséquences sur la souveraineté des États et tendent à augmenter leur interdépendance. Même les plus grands États semblent désormais trop petits pour affronter seuls les problèmes nombreux que posent l'économie, la sécurité et l'environnement⁸.

Le gouvernement propose d'inscrire la reconnaissance constitutionnelle des valeurs environnementales des Canadiens en exprimant dans la Clause Canada:

Le gouvernement du Canada propose... une «clause Canada» [qui reconnaît]... un engagement à l'égard de l'objectif du développement durable compte tenu de l'importance du territoire, de l'air et de l'eau et de la responsabilité que nous avons de les préserver et de les protéger pour les générations futures...9

Gouvernement du Canada, <u>Bâtir ensemble l'avenir du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), page vii.

Gouvernement du Canada, <u>Bâtir ensemble l'avenir du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), proposition 7.

LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORATIONS

Cent vingt-quatre ans après la Confédération, cette proposition est la première reconnaissance fédérale officielle de la nécessité d'insérer la protection de l'environnement dans la Constitution canadienne. Nous appuyons fortement cette initiative.

Toutefois, le contenu de la proposition fédérale en matière d'environnement pose deux problèmes fondamentaux. Premièrement, les propositions environnementales du gouvernement ne présentent aucun aspect légal. Elles sont exclusivement symboliques. Deuxièmement, en tant que déclarations symboliques, elles nécessitent une élaboration considérable.

Ainsi, nous sommes heureux de noter que le gouvernement fédérale a sollicité des présentations de Canadiens sur des façons d'améliorer ses propositions constitutionnelles:

Le processus est ouvert, et non pas fermé. Les propositions du gouvernement ne sont qu'un projet, elles ne sont nullement définitives. Nous sommes au début d'une nouvelle série de discussions constitutionnelles, et non pas à la fin¹⁰.

Joe Clark, <u>Une invitation à bâtir ensemble l'avenir du Canada</u> (Ottawa: Comité mixte spécial du Parlement sur le renouvellement du Canada, 1991), page 2.

Le présent mémoire est une réponse à cette invitation. Dans la troisième partie, nous abordons les principes environnementaux clés qui devraient se retrouver dans la Constitution. Dans la quatrième partie, nous soutenons un rôle fédéral important en matière de protection de l'environnement et nous exposons des recommandations visant à atteindre ce but. Dans la cinquième partie, nous abordons la question des droits et des responsabilités: nous recommandons que l'obligation de gradien proposée par le gouvernement en matière d'environnement soit rendue légalement exécutoire et que les droits environnementaux soient ajoutés à la Charte canadienne des droits et libertés. Dans la sixième partie, nous examinons et nous rejetons la brève suggestion du gouvernement que les droits à la propriété soient ajoutés à la Charte.

Troisième partie

LES VALEURS ENVIRONNEMENTALES CLÉS

ENVIRONNEMENT, ÉCONOMIE ET SANTÉ

La reconnaissance de la protection de l'environnement proposée par le gouvernement dans la clause Canada est une première constitutionnelle pour le Canada. Mais la valeur de cette initiative est radicalement minée par le défaut manifeste du gouvernement de relier le bien-être des Canadiens et l'objectif maintes fois énoncé de prospérité économique au besoin de durabilité écologique.

Il vaut la peine de répéter l'évaluation du gouvernement de l'une des pressions exercées sur lui pour qu'il amorce une une réforme constitutionnelle:

Même les plus grands États semblent désormais trop petits pour affronter seuls les problèmes nombreux que posent l'économie, la sécurité et l'environnement¹¹.

Gouvernement du Canada, <u>Bâtir ensemble l'avenir du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), page vii.

Les liens entre ces problèmes ont été clairement résumés par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement:

Il y a peu de temps encore, la planète était un vaste monde dans lequel l'activité humaine et ses effets étaient regroupées en nations, en secteurs (énergie, agriculture, commerce), et en domaines de préoccupation (environnementale, économique, sociale). À l'heure actuelle, ces compartimentations s'estompent. C'est vrai notamment des diverses «crises» mondiales dont se soucie tant le public, depuis une dizaine d'années surtout. Il ne s'agit pas, en effet, de crises isolées: une crise de l'environnement, une autre du développement, une autre énergétique. Non, de crise, il n'y en a qu'une¹².

La Commission affirme également:

Pour pouvoir choisir des cheminements politiques répondant aux nécessités de la soutenabilité, il faut que les dimensions écologiques de ces politiques soient prises en considération en même temps que les aspects économiques, commerciaux, énergétiques, agricoles, industriels et autres, dans les programmes et au sein des mêmes institutions nationales et

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, «Une terre, un monde», <u>Notre avenir à tous</u> (Montréal, Les ÉDITIONS du FLEUVE, 1988), page 5.

internationales. Tel est le principal défi d'ordre institutionnel qui se posera durant les années 1990¹³.

Cette reconnaissance que les questions économiques et environnementales sont interdépendantes a été adoptée par le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie¹⁴, dont le rapport de 1987 a été entériné par tous les premiers ministres du Canada. Le Groupe de travail affirmait:

Nos recommandations reflètent les principes que nous partageons avec la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED). Ceux-ci comprennent la croyance fondamentale que la planification environnementale et la planification économique ne peuvent se faire dans des sphères distinctes. La croissance économique à long terme dépend d'un environnement sain¹⁵.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, «La nécessité d'une réforme institutionnelle et juridique», Notre avenir à tous (Montréal, Les ÉDITIONS du FLEUVE, 1988), page 376.

Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie (Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement, 1987).

Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie (Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement, 1987), page 2.

d'intégrer la prise de décisions en matière d'économie et d'environnement:

L'intégration complète de l'environnement et de l'économie s'imposerait dans n'importe quel pays; elle est rendue difficile à réaliser à cause des complexités de la mosaïque canadienne. Toutefois, nous croyons que cette intégration est possible. En fait, nous croyons qu'elle est tout à fait nécessaire¹⁶.

Le Premier ministre a insisté sur cette interdépendance dans son introduction au Plan vert:

[Le Plan vert] contribuera à faire du Canada un pays prospère et écologiquement sain 17.

Pourtant, chose étonnante, nulle part dans les propositions constitutionnelles du gouvernement, à l'exception du passage susmentionné, il n'est fait mention de l'économie et de l'environnement dans ce même contexte, malgré le fait que

Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie (Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement, 1987), page 2.

Brian Mulroney, <u>Le Plan vert du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991), Message du Premier ministre.

l'économie et la prospérité économique soient mentionnees dans de nombreux passages du document. Cette lacune flagrante doit être corrigée. Tant sur le plan économique que sur le plan environnemental, le Canada ne peut pas se permettre de manquer de sincérité à l'égard du jemelage environnement-économie, tout en proposant des changements constitutionnels majeurs concernant les pouvoirs économiques qui omettent les conséquences environnementales de l'exercice des ces pouvoirs.

De même, la nouvelle Constitution du Canada doit reconnaître explicitement que la santé des Canadiens se fonde sur un environnement sain. Le Plan vert du Canada exprime très clairement ce lien. Dans un chapitre intitulé «Les trois éléments essentiels à la vie - l'air, l'eau et les sols», et sous-titré «Le caractère indissociable de la santé et de l'environnement», le gouvernement fédéral déclare:

La santé, l'environnement et l'économie sont inextricablement reliés. L'être humain vit sur terre en tant qu'individu, avec des traits caractéristiques propres déterminés par son code génétique. Toutefois, dès la naissance, nous existons non seulement en tant que personne, mais également en tant qu'élément très actif d'un écosystème, lui-même vivant et complet. C'est de la salubrité de cet environnement que dépendront non seulement notre santé et notre sécurité, mais également celles de nos enfants et de leurs descendants.

Si nos activités économiques ont grandement contribué au développement de la société et à l'expansion de notre population, en revanche elles imposent de lourds fardeaux à une bonne partie de l'environnement de la planète. La déforestation, la pollution et l'extinction d'espèces animales ne sont que quelques-unes des conséquences manifestes des activités d'origine humaine. Au fur et à mesure que l'environnement se dégrade, la santé des gens et l'économie peuvent aussi se détériorer¹⁸

Toutefois, les répercussions de l'environnement sur la santé vont bien au-delà du simple bien-être physique. La salubrité de l'environnement influe également sur l'équilibre spirituel, psychologique, social et affectif de l'être humain, ainsi que sur son milieu naturel et quotidien: maison, lieu de travail, voisinage et collectivité. Les terres forestières en friche, les lacs pollués et l'air irrespirable ont de graves répercussions sur le psychisme humain.

La santé constitue un aspect important de chaque problème éconogique, qu'il s'agisse des substances toxiques, de l'appauvrissement de la couche d'ozone, de la gestion des

Gouvernement du Canada, <u>Le Plan vert du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991), page 27.

déchets ou du traitement de nos ressources renouvelables.

Pour que les Canadiens puissent jouir à long terme d'une bonne santé, il faut assainir l'air, l'eau et les sols¹⁹

Dans un rapport à l'intention du Conseil canadien des ministres de l'Environnement, on constate que:

Près de neuf Canadiens sur dix croient que leur santé à long terme a déjà été affectée par les niveaux de pollution dans leur région. Les trois quarts de notre population croient que la pollution est une cause majeure de cancer. Chose peut-être encore plus alarmante, 85 p. 100 de la population considèrent que les problèmes de pollution sont déjà assez graves pour menacer la survie même de la race humaine²⁰.

Il est clair que l'environnement, l'économie et la santé humaine sont inséparables, et cela devrait se traduire dans une constitution canadienne modernisée.

Recommandation

Gouvernement du Canada, <u>Le Plan vert du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991), page 27.

Ressources internationales futures et Institut de recherches politiques, <u>Étude environnementale 1991</u>, <u>questions environnementales nationales et internationales</u>, étude réalisée pour le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (Winnipeg: le Conseil, 1991), page 16.

1. ENVIRONNEMENT, ÉCONOMIE ET SANTÉ. Nous recommandons que le gouvernement du Canada révise ses propositions constitutionnelles en reconnaissant explicitement dans l'ensemble du document le lien inséparable entre la protection de l'environnement et les objectifs visant la prospérité économique et la santé humaine.

LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

La diversité biologique «désigne la variabilité génétique d'une espèce particulière, la variabilité parmi toutes les espèces vivantes et la variabilité des écosystèmes qu'elles forment»²¹.

Dans le monde d'aujourd'hui, la diversité biologique est menacée.

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement affirme:

La communauté scientifique est d'accord sur un point: les espèces sont en voie de disparition, et ce à un rythme jamais atteint auparavant²².

Projet de loi C-303, <u>Loi concernant les espèces menacées</u> et la diversité biologique, article 2.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, «Espèces et écosystèmes: les ressources au service du développement», <u>Notre avenir à tous</u> (Montréal, Les ÉDITIONS du FLEUVE, 1988), page 178.

La modification des habitats et la disparition des espèces n'est pas la seule menace qui pèse sur nous. La planète s'appauvrit également par la disparition de races et de variétés à l'intérieur d'une même espèce. La diversité de la richesse génétique d'une espèce se voit dans la grande variété des races canines, par exemple, ou encore dans les nombreux types spécialisés de maïs mise au point par les spécialistes²³.

Même si l'extinction est un phénomène naturel, une espèce particulière, l'homo sapiens, accélère considérablement le rythme auquel les espèces disparaissent. La Commission affirme:

Depuis que la vie existe, l'extinction en est une des réalités. Les quelques millions d'espèces qui existent à l'heure actuelle sont les survivants du demi-milliard d'espèces ayant existé à un moment ou un autre. Jusqu'à présent, la quasi totalité des extinctions ont été le fait de processus naturels; aujourd'hui, c'est l'activité de l'homme qui est le principal responsable²⁴.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, «Espèces et écosystèmes: les ressources au service du développement», <u>Notre avenir à tous</u> (Montréal, Les ÉDITIONS du FLEUVE, 1988), page 178.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, «Espèces et écosystèmes: les ressources au service du développement», <u>Notre avenir à tous</u> (Montréal, Les ÉDITIONS du FLEUVE, 1988), page 179.

La loi américaine sur les espèces menacées stipule:

Le Congrès constate et déclare que ... diverses espèces de poissons, d'animaux et de végétaux des États-Unis sont disparues à cause de la croissance et du développement économiques qui n'ont pas été freinés par une préoccupation et une conservation adéquates ... Ces espèces de poisson, d'animaux et de végétaux sont d'une valeur esthétique, écologique, éducative, historique, récréative et scientifique pour la Nation et son peuple²⁵. (traduction libre)

Il y a deux raisons fondamentales pour lesquelles les gens s'occupent de promouvoir la diversité biologique:

- intérêt personnel (nous avons besoin d'une vaste réserve de gènes et d'écosystèmes sains pour notre propre bénéfice) ou intérêt personnel éclairé (nous devrions respecter même les espèces «inutiles» parce qu'un jour, elles pourraient s'avérer importantes pour nous); et
- moralité (il est sain de respecter les écosystèmes et les autres espèces).

United States Code Annotated, Title 16 Conservation, chapter 35 Endangered Species, s. 1531 Congressional findings and declaration of purposes and policy.

La justification de l'intérêt personnel est bien exprimée par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement:

La conservation des ressources naturelles vivantes - les végétaux, les animaux, les micro-organismes et les éléments non vivants de l'environnement dont elles ont besoin pour vivre - est essentielle pour le développement... Les diverses espèces et le matériel génétique qu'elles renferment vont jouer un rôle de plus en plus important dans le développement. De puissantes raisons économiques viennent renforcer les autres raisons - éthiques, esthétiques et scientifiques - de les préserver... Tout aussi importants sont les processus vitaux qu'effectue la nature: la stabilisation du climat, la protection des bassins versants et des sols, la préservation des pépinières et des pâturages, etc. Le maintien de ces fonctions ne peut être séparé du maintien des diverses espèces que l'on trouve dans les écosystèmes naturels²⁶.

Les Canadiens peuvent être fiers du fait que leur générosité à l'égard de la protection de la diversité biologique soit illustrée par l'histoire de l'élaboration de la Loi canadienne sur la

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, «Espèces et écosystèmes: les ressources au service du développement», <u>Notre avenir à tous</u> (Montréal, Les ÉDITIONS du FLEUVE, 1988), pages 177-178.

protection de l'environnement²⁷. Lorsque la Loi a été proposée pour la première fois, elle se référait à «l'environnement dont dépendent la vie et la santé humaines». Légalement, cela allait à l'encontre d'un effort pour fonder la nouvelle loi sur le pouvoir²⁸ du gouvernement fédéral de protéger la santé humaine en vertu du droit criminel. Mais en réponse aux pressions publiques demandant un élargissement de la Loi afin de protéger l'environnement en tant que tel, et pas seulement pour la santé humaine, le projet de loi a été amendé. Son fondement légal a été élargi pour inclure le pouvoir du gouvernement fédéral en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, et la Loi est maintenant devenue explicitement une loi «concernant la protection de l'environnement et de la vie et de la santé humaines»²⁰. Le préambule stipule maintenant:

Il est par la présente déclaré que la protection de l'environnement est essentielle au bien-être du Canada³⁰. (traduction libre)

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, SC 1988, c.22.

Loi constitutionnelle, 1867 (R.-U.) 30 et 31 Vict., C.3, article 91(27).

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, SC 1988, c.22, préambule.

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, SC 1988, c.22.

Il essentiel qu'un engagement visant à encourager la diversité biologique fasse partie intégrante de la reconnaissance de l'importance de la protection de l'environnement dans la Constitution. La Commission mondiale sur l'environnement et le développement affirme:

Avant même que la science ne dispose de nouvelles techniques de protection des espèces, les décideurs et le grand public doivent saisir toute l'ampleur et l'urgence du danger³¹

Si nous ne prenons pas les mesures de protection à long terme qui s'imposent, au moins un quart des espèces - mais peut-être un tiers ou même beaucoup plus encore - disparaîtront à tout jamais³² ... Il nous reste encore un peu de temps pour sauver les espèces et les écosystèmes qui les font vivre. C'est là une condition sine qua non du développement soutenable. Si nous manquons à notre devoir, jamais les générations à venir ne nous le pardonneront³³ ... L'une des grandes urgences

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, «Espèces et écosystèmes: les ressources au service du développement», <u>Notre avenir à tous</u> (Montréal, Les ÉDITIONS du FLEUVE, 1988), page 179.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, «Espèces et écosystèmes: les ressources au service du développement», <u>Notre avenir à tous</u> (Montréal, Les ÉDITIONS du FLEUVE, 1988), page 182.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, «Espèces et écosystèmes: les ressources au service du développement», <u>Notre avenir à tous</u> (Montréal, Les ÉDITIONS du FLEUVE, 1988), page 197.

consiste à faire de la question de l'extinction des espèces et des écosystèmes une priorité politique³⁴.

Le gouvernement du Canada convient de ce qui suit:

Le gouvernement fédéral accorde la plus grande importance à la protection et à l'amélioration du patrimoine naturel du Canada. La riche diversité biologique du pays doit constituer un élément appréciable de l'héritage que nous léguerons aux générations à venir. En outre, elle représente une partie non négligeable de la diversité biologique mondiale, offre à des millions de Canadiens des possibilités de loisirs qui valent leur pesant d'or et constitue également la base d'un grand nombre d'économies de subsistance et d'économies fondées sur les loisirs³⁵.

Le gouvernement fédéral affirme également:

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, «Espèces et écosystèmes: les ressources au service du développement», Notre avenir à tous (Montréal, Les ÉDITIONS du FLEUVE, 1988), page 193.

Gouvernement du Canada, <u>Le Plan vert du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), page 79.

Malgré son importance, la diversité biologique continue d'être compromise au Canada et dans le monde entier³⁶ ... La diversité biologique permet la vbie et produit la richesse écologique sur laquelle repose notre économie. En tant que signataire de la Charte mondiale de la nature des Nations-Unies, le Canada reconnaît le droit à l'existence de toutes les espèces vivantes³⁷

La promotion de la diversité biologique est un aspect fondamental de la protection de l'environnement et elle devrait être reconnue comme telle dans la Constitution.

Recommandation

2. DIVERSITÉ BIOLOGIQUE. Nous recommandons que le gouvernement du Canada intègre à ses propositions constitutionnelles une reconnaissance explicite de la valeur intrinsèque de la nature et de l'importance fondamentale du maintien et de l'amélioration de la diversité biologique, y compris la survie des espèces menacées, des sous-espèces et de leurs écosystèmes.

Gouvernement du Canada, <u>Le Plan vert du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), page 10.

Gouvernement du Canada, <u>Le Plan vert du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), page 10.

LES PRINCIPES ENVIRONNEMENTAUX

Responsabilité d'agir

Un aspect important de l'engagement des Canadiens à l'égard de la protection de l'environnement est la reconnaissance d'une responsabilité de prendre des mesures, personnellement et collectivement, pour réaliser cet objectif commun. Dans son message dans le Plan vert du Canada, le Premier ministre a déclaré:

Les Canadiens et les Canadiennes ont tous un rôle à jouer dans la poursuite du développement durable. Quand chacun fait sa part, tout le monde en profite³⁸.

Le Plan lui-même énonce ce qui suit:

L'environnement est la responsabilité de chacun³⁹. ... Le Plan vert reconnaît que même si les gouvernements doivent montrer la voie, seule la société dans son ensemble peut opérer les changements qui nous permettront de relever les défis

Gouvernement du Canada, <u>Le Plan vert du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), Message du Premier ministre.

Gouvernement du Canada, <u>Le Plan vert du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), page 131.

économiques et écologiques des années 90 et des décennies à venir. Il pose un défi national qui commande l'effort individuel et collectif de tous les Canadiens⁴⁰.

Cet accent sur le leadership du gouvernement et la participation des autres secteurs de la société a également été mis en lumière par le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie:

Dans une nouvelle ère de développement économique respectueux de l'environnement, un partenariat complet des gouvernements, de l'industrie, des organismes non gouvernementaux et du grand public doit nous guider grâce à une approche intégrée de l'environnement et de l'économie. Les organismes environnementalistes continueront de jouer un rôle important de défenseurs de l'environnement. Toutefois, gouvernements et l'industrie doivent établir et assumer de nouvelles responsabilités pour intégrer avec succès les considérations environnementales la planification dans économique⁴1.

Gouvernement du Canada, <u>Le Plan vert du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), page 5.

Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie (Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement, 1987), page 6.

Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement a reconnu la responsabilité de tous les Canadiens de prendre des mesures pour protéger l'environnement et il a engagé spécifiquement chaque gouvernement à prendre de telles mesures:

ATTENDU QUE ...tous les Canadiens, personnellement et collectivement, partagent la responsabilité de la protection, de la conservation et de l'amélioration de l'environnement pour les générations actuelles et futures;...

par conséquent, les gouvernements adoptent les principes suivants pour guider la coopération entre les secteurs de compétence:

Engagement à l'action

Chaque ordre de gouvernement s'engage à s'occuper des problèmes environnementaux dans son secteur de compétence tout en respectant la compétence des autres gouvernements⁴².

Nous recommandons ci-après qu'une Constitution canadienne réformée reconnaisse que les Canadiens partagent la responsabilité personnelle et collective de protéger l'environnement local, national et planétaire.

Conseil canadien des ministres de l'Environnement, <u>Déclaration de coopération entre secteurs de compétence</u> <u>en matière d'environnement</u> (Winnipeg: le Conseil, non daté), pages 1-2.

24-10-1991 Environnement 13A: 101

Le principe de précaution

L'approche traditionnelle a consisté à permettre l'émission de polluants ou d'autres activités qui peuvent nuire à l'environnement jusqu'à ce qu'il soit **prouvé** qu'une activité ou un polluant particulier est dangereux pour les humains ou l'environnement. Cette approche traditionnelle a conduit directement aux problèmes environnementaux dont souffre le monde aujourd'hui.

Par contre, une nouvelle approche, celle du principe de précaution, est de plus en plus acceptée⁴³. Cameron et Abouchar définissent ainsi le principe de précaution:

le principe de précaution vise à assurer qu'une substance ou une activité présentant une menace pour l'environnement ne puisse nuire à l'environnement, même s'il n'existe aucune preuve scientifique concluante reliant cette substance ou activité particulière à des dommages environnementaux⁴⁴.

Ce propos sur le principe de précaution vient de C. Sandborn, W. Andrews and B. Wylynko, Preventing Toxic Pollution: Toward a British Columbia Strategy (Vancouver: West Coast Environmental Law Research Foundation, 1991) [en cours de publication], pages 12-15.

J. Cameron & J. Abouchar, "The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment" (1991) 14:1 Boston College International and Comparative Law Review, page 2.

Le fondement scientifique du principe de précaution est clair.

Parlant de la pollution par les produits chimiques toxiques, le

Conseil consultatif scientifique des Grands Lacs a affirmé:

L'exigence actuelle d'une «preuve» de dommage engendre une situation qui ne peut se résoudre qu'au prix d'erreurs coûteuses. Une à une, les «preuves» de dommage ne peuvent jamais suivre le rythme des taux d'introduction de produits chimiques⁴⁵.

Mme Gro Brundtland, présidente de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, a déclaré:

J'appuierai de toutes mes forces ceux qui disent que nous ne pouvons pas retarder l'intervention jusqu'à ce que tous les faits scientifiques soient connus. Nous en savons déjà assez pour commencer à agir, et pour agir plus fermement. Nous savons le temps qu'il faut de la décision à la mise en oeuvre et aux effets pratiques. Nous savons qu'il en coûte davantage pour réparer les dommages environnementaux que pour les prévenir. Si nous errons dans nos décisions touchant l'avenir

Conseil consultatif scientifique des Grands Lacs, <u>Rapport</u> du Conseil consultatif scientifique des Grands Lacs à la <u>Commission mixte internationale</u> (Windsor: Commission mixte internationale, 1989), page 67.

de nos enfants et de notre planète, errons du côté de la précaution⁴⁶.

Le principe de précaution a été adopté par le Conseil de direction du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), et il a été entériné par quatre importantes déclarations internationales sur le déversement de déchets en mer. Il a été réaffirmé par la Conférence de la Mer du Nord et mentionné dans le Protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Le Canada a appuyé l'inclusion du principe de précaution dans la déclaration des ministres à Bergen⁴⁷, déclaration entérinée par 34 pays:

Afin de réaliser le développement durable, les politiques doivent se fonder sur le principe de précaution. Les mesures environnementales doivent prévoir, prévenir et attaquer les causes de la dégradation de l'environnement. Lorsqu'il y a des menaces de dommages sérieux ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique ne doit pas servir d'excuse pour

J. Cameron & J. Abouchar, "The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment" (1991) 14:1 Boston College International and Comparative Law Review, page 10.

J. Cameron & J. Abouchar, "The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment" (1991) 14:1 Boston College International and Comparative Law Review, page 18.

reporter des mesures visant à prévenir la dégradation de l'environnement⁴⁸.

Dans le Plan vert, le gouvernement fédéral a exprimé le principe de précaution comme suit:

Le gouvernement du Canada a adopté les principes suivants pour appuyer ses efforts en vue d'assurer un environnement sûr et sain, ainsi qu'une économie forte et prospère. ...

Le respect de la nature suppose également une attitude de prudence. Les actions humaines peuvent infliger des dommages graves ert irréversibles à l'environnement. Pourtant, lorsque nous décidons d'une mesure, nous en connaissons rarement les répercussions écologiques. La prudence est donc de mise: nous devons donner à la nature le bénéfice du doute et privilégier la protection de l'environnement.⁴⁹

Le Comité permanent de l'environnement du gouvernement fédéral a souligné avec éloquence l'importance du principe de précaution par rapport à l'intervention devant le réchauffement planétaire. Sur

Déclaration de Bergen, conférence sur «L'action pour un avenir commun», Bergen, Norvège, 8 au 16 mai 1990, article 7 cité à la page 18.

Gouvernement du Canada, <u>Le Plan vert du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), page 15.

la couverture de la Partie II de la série «Le changement de notre atmosphère», on peut lire:

Au moment où les scientifiques auront toutes les réponses à ces questions, la société humaine aura peut-être influencé le changement climatique au point où les réponses seront largement spéculatives⁵⁰.

Cameron et Abouchar notent ce qui suit :

Le Traité de Rome, instrument constituant de la Communauté économique européenne, prévoit maintenant une mesure préventive de la Communauté visant la protection de l'environnement. L'article 130r, proposé par la Loi sur l'Europe unique, requière que les mesures de la Communauté ayant trait à l'environnement soient fondées sur le principe de l'intervention préventive soient adoptées...⁵¹

D. Mack, président, Comité permanent de l'environnement, Pas de temps à perdre: Le défi du réchauffement planétaire, Partie II, «Le changement de notre atmosphère» (Ottawa: Chambre des communes, 1990).

J. Cameron & J. Abouchar, "The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment" (1991) 14:1 Boston College International and Comparative Law Review, page 12.

Le principe de précaution représente un aspect fondamental du respect commun des Canadiens envers l'environnement et il devrait être reconnu explicitement dans la Constitution du Canada.

Le principe du pollueur-payeur

La plupart des pays occidentaux, y compris le Canada, ont adopté le «principe du pollueur-payeur»⁵². Le Plan vert du Canada pour un environnement sain, du gouvernement fédéral, énonce ce principe succinctement:

Pour encourager l'exploitation efficace des ressources, nous devons respecter les principes du pollueur-payeur et de l'utilisateur-payeur. Quiconque cause une dégradation de l'environnement ou l'épuisement des ressources doit en assumer tous les coûts⁵³

En Europe, la Loi sur l'Europe unique requière que les mesures environnementales de la Communauté économique européenne soient

Voir la recommandation sur le «pollueur-payeur» approuvée par le Conseil des ministres de la Communauté économique européenne en 1975, mentionné dans S. Johnson et C. Corcelle, <u>The Environmental Policy of the European Communities</u> (Londres: Graham and Trotman Publishers, 1989), pages 265-266.

Gouvernement du Canada, <u>Le Plan vert du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1990, page 16.

«basées sur le principe que... les pollueurs devraient payer pour les dommages environnementaux»⁵⁴.

L'attribution d'une responsabilité financière aux actions qui ont des conséquences environnementales défavorables est un principe d'une importance évidente dans notre société de marchés. Les gens ont tendance à gaspiller les choses peu coûteuses. La reconnaissance de l'engagement du Canada envers le principe du «pollueur-payeur» dans la Constitution offrirait une contribution importante à la reconnaissance d'un engagement envers la protection de l'environnement proposée par le gouvernement.

L'évaluation environnementale préalable

L'évaluation environnementale obligatoire des conséquences environnementales éventuellement défavorables des activités proposées a été mise en oeuvre pour la première fois sur une grande échelle par la National Environmental Policy Act des États-Unis de 1969. Le Canada a suivi peu après, en 1973, avec le Processus

J. Cameron & J. Abouchar, "The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment" (1991) 14:1 Boston College International and Comparative Law Review, page 12.

fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement⁵⁵. Ce processus exige que:

[Les ministères fédéraux], dès le début du processus de planification et avant que des décisions irrévocables soient prises, doivent veiller à ce que les conséquences environnementales de toutes les propositions... soient pleinement considérées... 56 (traduction libre)

En présentant une législation visant à améliorer le processus d'évaluation environnementale du Canada en 1990, le ministre fédéral de l'Environnement, Robert de Cotret, disait:

Essentiellement, le concept d'évaluation environnementale n'est pas plus complexe que la sagesse populaire d'autrefois qui disait qu'«une once de prévention vaut une livre de soins». Une bonne évaluation environnementale signifie une bonne planification, et une bonne planification signifie de

Voir D.P. Emond, Environmental Assessment Law in Canada (Toronto: Edmond-Montgomery Limited, 1978) à la note 2, page 209; «Le PEEE découle d'un certain nombre de directives du Cabinet, les plus importantes étant du 8 juin 1972 et du 20 décembre 1973. Le processus est décrit dans le Guide du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Ottawa, février 1977).»

Décret sur les lignes directrices du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, SOR/84-467, article 3.

bonnes affaires et un meilleur environnement pour tous les Canadiens⁵⁷.

Le Groupe d'experts de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement chargé du droit environnemental recommande que l'évaluation environnementale soit inscrite dans les «principes juridiques proposés pour la protection de l'environnement et un développement soutenable»:

Pour pouvoir choisir des cheminements politiques répondant aux nécessités de la soutenabilité, il faut que les dimensions écologiques de ces politiques soient prises en considération en même temps que les aspects économiques, commerciaux, énergétiques, agricoles, industriels et autres, dans les mêmes programmes et au sein des mêmes institutions nationales et internationales. Tel est le principal défi d'ordre institutionnel qui se posera durant les années 1990⁵⁸.

Nous recommandons ci-après que ce principe soit adopté dans la Constitution canadienne.

Robert de Cotret, gouvernement du Canada, communiqué du ministère de l'Environnement, 18 juin 1990.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, «Vers une action commune: Propositions en vue d'une réforme institutionnelle et juridique», Notre avenir à tous (Montréal, Les ÉDITIONS du FLEUVE, 1988), page 376.

La participation publique

La participation publique est un aspect fondamental de la protection de l'environnement. Le Canada a fortement endossé la légitimité de la participation publique aux prises de décisions gouvernementales.

Le Citizen's Code of Regulatory Fairness fédéral exige que les législateurs fournissent «un avis préalable suffisant des initiatives possibles en matière de réglementation» et «encouragent et facilitent la consultation et la participation complètes des Canadiens au processus fédéral de réglementation» En pratique, les législateurs fédéraux en matière d'environnement fournissent habituellement cet avis et la possibilité d'apporter des commentaires. En outre, les procédures fédérales exigent que les ébauches de règlements soient publiées pour que le public apporte ses commentaires au moins 30 jours avant la rédaction finale des règlements et certaines lois, comme la Loi canadienne sur la

Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires, <u>Plan de réglementation fédérale 1990</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1990), page xi.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <u>Le processus réglementaire fédéral</u>: <u>Manuel de procédures provisoires pour les ministères et organismes</u> (Ottawa: le Secrétariat, 1991).

protection de l'environnement, exigent le dépôt d'un avis de 60 jours pour obtenir les commentaires du public⁶¹.

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement a insisté sur l'importance de la participation publique:

Au sens le plus large, le développement soutenable vise à favoriser un état d'harmonie entre les êtres humains et entre l'homme et la nature. Dans le contexte spécifique des crises du développement et de l'environnement des années 80, que les organismes politiques et économiques nationaux et internationaux n'ont pas résolues - et ne sont peut-être pas en mesure de résoudre - la poursuite du développement soutenable exige ... un système politique qui assure la participation effective des citoyens à la prise de décisions,

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, SC 1988, c.22, article 48.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, <u>Notre avenir à tous</u> (New York: Oxford University Press, 1987), page 76.

Le droit des citoyens de participer aux prises de décisions concernant la prévention de la pollution est d'une importance fondamentale pour cinq raisons principales:

- Les citoyens ont un droit démocratique de participer à la prise de décisions touchant notre environnement commun. Ils sont tout simplement insatisfaits de ce que les législateurs et les pollueurs ont fait dans le passé pour protéger l'environnement.
- Les citoyens ont de nombreuses idées constructives et de connaissances pratiques qui peuvent contribuer à solutionner les problèmes de pollution.
- Les changements dans le comportement personnel sont un élément essentiel de la prévention de la pollution, et les gens apprendront pourquoi et comment apporter ces changements en participant à la solution des problèmes de pollution.
- La justice sociale demande que certains citoyens assument les risques des mesures au profit de l'ensemble de la société (par exemple, lorsque des décisions sont prises concernant la gestion des polluants résiduels). On devrait par conséquent leur offrir toutes les chances de participer à la prise de décisions.
- L'équité administrative nécessite que s'il faut consulter les pollueurs sur les changements à la réglementation,

les autres qui se sentent lésés devraient par conséquent être consultés également.

Le Premier ministre a reconnu l'importance de la participation publique dans la prise de décisions en matière d'environnement:

Le Plan vert du Canada a été élaboré après consultation avec des citoyens de tous les milieux. ... Le Plan vert témoigne de la détermination du gouvernement à coopérer avec l'ensemble de la population, afin d'assurer une gestion prudente de nos ressources, et à inciter les décideurs à tenir compte du besoin de préserver notre environnement⁶³.

La Commission sur la réforme du droit du Canada a fait des commentaires sur la tendance vers l'accroissement de la participation publique à la prise de décisions en matière d'environnement:

Au niveau législatif, la participation des citoyens a connu une transition remarquable au cours des 30 dernières années, passant d'une absence pratiquement complète de la reconnaissance légale du rôle du public dans la législation des années 1960, à l'expression, en 1987, d'engagements à

Brian Mulroney, <u>Le Plan vert du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990), Message du Premier Ministre.

l'égard de la participation des citoyens à pratiquement toutes les étapes du processus prévu par la législation⁶⁴. (traduction libre)

Le régime parlementaire démocratique du Canada se caractérise par un engagement envers des possibilités raisonnables de participation publique aux prises de décisions gouvernementales, ce qui devrait être reconnu explicitement.

Recommandation

- 3. PRINCIPES ENVIRONNEMENTAUX. Nous recommandons que le gouvernement du Canada intègre à ses propositions constitutionnelles les principes environnementaux clés suivants:
 - (1) que les Canadiens et leurs gouvernements assument une responsabilité personnelle et collective de protéger l'environnement local, national et planétaire,
 - (2) que des mesures soient prises pour protéger l'environnement sans attendre la preuve concluante du danger (principe de précaution),

K. Webb, <u>Le contrôle de la pollution au Canada:</u>
l'approche réglementaire des années 1980 (Ottawa:
Commission de réforme du droit du Canada, 1988), page 55.

- (3) que quiconque cause la dégradation de l'environnement ou l'appauvrissement des ressources en assume pleinement le coût (principe du pollueur-payeur),
- (4) qu'une évaluation complète des conséquences environnementales éventuelles des activités, politiques et programmes proposés soit entreprise avant que des décisions irrévocables soient prises, et
- (5) que des possibilités raisonnables de participation publique aux prises de décisions gouvernementales en matière d'environnement soient caractéristiques du régime parlementaire démocratique du Canada.

Quatrième partie

UN RÔLE FÉDÉRAL PRÉDOMINANT EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Nécessité du leadership fédéral

Nous appuyons fortement la prédominance du rôle fédéral en matière de protection de l'environnement. Le chevauchement éventuel avec les efforts des gouvernements provinciaux devrait être minimisé grâce à des dispositions administratives, et non en décentralisant le pouvoir fédéral en matière d'environnement au profit des diverses provinces.

Au moins trois raisons justifient un rôle fédéral prédominant en matière de protection de l'environnement. Premièrement, l'environnement est le patrimoine national des Canadiens. Chaque Canadien a le droit de voir ce patrimoine protégé. Il s'ensuit que chaque Canadien a droit à une protection raisonnable de tout l'environnement canadien, et pas simplement de l'environnement de la province où il vit. Il est important que le gouvernement fédéral fixe des normes environnementales minimales de sorte que les provinces ne soient pas tentées de se faire concurrence pour attirer l'industrie en réduisant les normes environnementales.

L'importance de conserver un leadership fédéral prédominant dans l'établissement des normes environnementales est mise en lumière indirectement par la proposition constitutionnelle du gouvernement elle-même. Le gouvernement utilise la «réglementation non harmonisée des normes environnementales» à titre d'exemple d'une entrave non intentionnelle à la mobilité interprovinciale.

Deuxièmement, de nombreux problèmes environnementaux, même des problèmes environnementaux locaux, présentent des aspects nationaux, internationaux ou planétaire. Le Plan vert indique ce qui suit:

Certes, l'action locale s'impose toujours pour enrayer les problèmes à la source, mais l'orientation politique est souvent déterminée à une échelle régionale, nationale, voire planétaire⁶⁶

Troisièmement, le gouvernement fédéral a une grande variété d'obligations découlant à de ses engagements internationaux, de sa qualité de propriétaire de vastes territoires et de ses nombreuses compétences législatives qui l'obligent à faire face aux problèmes

Gouvernement du Canada, <u>Le fédéralisme canadien et l'union économique: partenariat pour la prospérité</u> (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991), page 17.

Le Plan vert du Canada (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990), page 132.

environnementaux. La Constitution du Canada doit faire en sorte que la capacité du gouvernement fédéral d'exercer ses responsabilités à cet égard ne soit pas entravée par la balkanisation des pouvoirs en matière d'environnement entre les dix provinces.

Le Plan vert reconnaît que:

... les Canadiens exigent que leur gouvernement national joue un rôle de chef de file à l'égard des questions de l'environnement⁶⁷.

Le Plan affirme que le gouvernement fédéral «doit et va protéger l'environnement dans ses propres domaines de compétence» Il insiste sur des dispositions coopératives entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux territoriaux pour répondre aux nouvelles demandes faites aux gouvernements concernant l'amélioration de la protection de l'environnement ...

Nous sommes rassurés par la déclaration du ministre des Affaires constitutionnelles, M. Joe Clark, affirmant que les réformes

Le Plan vert du Canada (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990), page 132.

Le Plan vert du Canada (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990), page 132.

Le Plan vert du Canada (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990), page 132.

constitutionnelles proposées par le gouvernement ne diminueront pas ses pouvoirs de protéger l'environnement⁷⁰. Il a déclaré:

Si nous avions voulu proposer de déplacer les responsabilités relatives à l'environnement, nous l'aurions fait. Nous ne l'avons pas proposé parce que ce n'est pas notre intention. Nous croyons qu'il s'agit d'un champ dans lequel la compétence fédérale actuelle doit être respectée et doit être maintenue⁷¹.

Dans cette partie, nous recommandons la codification dans la nouvelle Constitution d'un pouvoir fédéral explicite de législation concernant la dégradation extraprovinciale de l'environnement. Nous parlons des propositions du gouvernement fédéral d'accorder aux provinces une compétence exclusive dans des secteurs particuliers et nous recommandons que le gouvernement fédéral n'abdique pas ses pouvoirs en matière d'environnement dans ces secteurs. Nous examinons les propositions fédérales concernant la délégation de responsabilités et nous recommandons que dans le domaine environnemental, toute délégation soit assujettie à un leadership fédéral prédominant, à son imputabilité et à des possibilités de participation publique. Enfin, nous abordons la proposition de «libre-échange interne» du gouvernement et nous recommandons que des normes environnementales figurent comme une

Politique et droit environnementaux, octobre 1991, page 299.

⁷¹ Ibid., page 299.

exception à la disposition proposée contre les obstacles au commerce.

Sur un plan non constitutionnel, nous constatons qu'une étape pratique essentiellement importante que le gouvernement fédéral devrait franchir serait celle d'utiliser plus pleinement ses pouvoirs constitutionnels actuels pour protéger l'environnement. Le retard du gouvernement fédéral à publier la série de règlements promise depuis longtemps concernant le contrôle de la pollution des papetières au Canada en est un exemple.

DÉFINITION D'UN RÔLE FÉDÉRAL EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

La possibilité de clarifier

Tel que mentionné précédemment, le partage des pouvoirs de 1867 entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne fait aucunement mention de l'environnement. Jusqu'à tout récemment, on croyait que le pouvoir législatif du gouvernement fédéral concernant l'environnement était limité aux principales compétences énumérées, comme les pêches, le droit criminel (santé humaine), le commerce et les entreprises interprovinciales⁷².

Voir D. Gibson, «Constitutional Jurisdiction Over Environmental Management in Canada» (1973) 23 University of Toronto Law Journal 54.

Cependant, en 1988, la Cour suprême du Canada a soutenu la législation fédérale concernant la pollution marine, se fondant sur le pouvoir résiduel du gouvernement fédéral, soit la clause de paix, d'ordre et de bon gouvernement (POBG)⁷³. Tel que mentionné auparavant, le gouvernement comptait sur le pouvoir de POBG pour soutenir son pouvoir d'adopter la Loi canadienne sur la protection de l'environnement⁷⁴ en regard de la contamination toxique.

Par conséquent, le gouvernement fédéral a actuellement un pouvoir constitutionnel considérable en matière de législation environnementale. Mais aucun de ces fondements ne mentionne explicitement l'environnement. Même avant la cause Crown Zellerbach, le professeur Dale Gibson concluait qu'il y a «un grand degré d'incertitude qui voile tant de caractéristiques de [la compétence fédérale en matière d'environnement]»⁷⁵. Il faisait observer qu'«il est nécessaire d'apporter un certain nombre de modifications constitutionnelles ou de renvois judiciaires visant à dissiper certain de ces doutes et à offrir une meilleure

R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd. (1988), 84 NR 1 (S.O.E.).

Voir supra, pages 10-11.

D. Gibson, «Constitutional Jurisdiction Over Environmental Management in Canada» (1973) 23 University of Toronto Law Journal 54, 87.

démarcation des compétences en matière de gestion de l'environnement»⁷⁶.

L'incertitude dont parle le professeur Gibson a été compliquée par la récente ascendance du pouvoir de POBG par rapport à l'environnement.

Le processus actuel de réforme de la Constitution canadienne offre une possibilité sans précédent de clarifier les pouvoirs législatifs du gouvernement fédéral en matière d'environnement.

Le pouvoir des Affaires extérieures en matière d'environnement

Il faut garder à l'esprit deux importants avertissements dans le processus de clarification de la compétence fédérale en matière d'environnement. Premièrement, la «protection de l'environnement» est un domaine beaucoup trop vaste pour être attribué uniquement à l'un ou l'autre ordre de gouvernement. Ce domaine doit être défini spécifiquement pour le limiter à un rôle approprié pour le gouvernement fédéral. Deuxièmement, il serait impossible et non souhaitable d'englober toutes les compétences fédérales dans une

D. Gibson, «Constitutional Jurisdiction Over Environmental Management in Canada» (1973) 23 University of Toronto Law Journal 54, 87.

seule compétence principale". L'intention devrait être de définir une compétence principale qui décrit clairement un fondement important de la compétence fédérale en matière d'environnement, laissant les autres pouvoirs fédéraux en cette matière à d'autres compétences principales. Avec cette compétence principale en matière d'environnement, le gouvernement fédéral pourrait établir des normes environnementales minimum et les provinces seraient libres d'établir des exigences plus sévères selon leurs besoins et objectifs locaux.

Il se présente quatre possibilités principales. Premièrement, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pourraient obtenir une compétence concurrente en matière de protection de l'environnement. Les deux ordres de gouvernement travailleraient entre eux, les questions locales étant laissées aux provinces seules. Le principal problème de cette option, c'est qu'elle n'offre pas une certitude suffisante concernant les limites pratiques du rôle fédéral.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral pourrait obtenir le pouvoir explicite de légiférer en matière de problèmes environnementaux qui débordent les frontières provinciales. Il s'agit de problèmes qui,

D. Gibson, «Constitutional Jurisdiction Over Environmental Management in Canada» (1973) 23 University of Toronto Law Journal 54, 87; Gibson affirme qu'«il serait toutefois fou de croire qu'un degré élevé de certitude puisse jamais être obtenu en cette matière».

de par leur nature, sont difficiles à régler adéquatement par une province ou une autre et qui nécessitent un leadership fédéral plus prédominant. Les propositions constitutionnelles du gouvernement décrivent le rôle important joué par le gouvernement fédéral concernant les problèmes environnementaux touchant plusieurs secteurs de compétence, comme le problème des pluies acides⁷⁸. Et dans le contexte de la mobilité interprovinciale, le gouvernement note l'importance que le gouvernement fédéral soit clairement habilité, selon la Constitution⁷⁹. Le même problème se pose à l'égard de la dégradation interprovinciale de l'environnement. Le principal problème de cette option réside dans la difficulté qu'il y aurait à déterminer la relation entre une activité particulière dans une province et la dégradation extraprovinciale de l'environnement pour assujettir cette activité au contrôle fédéral.

Troisièmement, des problèmes environnementaux nationaux précis pourraient figurer sur une liste, par exemple, le réchauffement planétaire, l'appauvrissement de la couche d'ozone, la contamination toxique et la diversité biologique. Ici, le problème, c'est que les nouveaux problèmes environnementaux

Gouvernement du Canada, <u>Le fédéralisme économique et l'union économique: un partenariat pour la prospérité</u> (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991), page 12.

Gouvernement du Canada, <u>Le fédéralisme économique et l'union économique: un partenariat pour la prospérité</u> (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991), page 22.

nationaux ne figureraient pas sur la liste sans qu'il y ait un amendement constitutionnel.

La quatrième option principale pour définir une compétence principale fédérale en matière d'environnement serait d'accorder au gouvernement fédéral le pouvoir de légiférer au besoin pour mettre en oeuvre les engagement internationaux du Canada en matière d'environnement. Cette option nécessiterait un mécanisme permettant aux provinces de participer à la formulation de la position du Canada lors des négociation concernant ces engagements. Selon nous, il s'agit de l'option la plus intéressante. Le Canada n'est pas un pays ordinaire en comparaison des États fédéraux, puisqu'il n'a pas de «pouvoir des affaires extérieures», contrairement aux États-Unis et à l'Australie. Le gouvernement fédéral a exprimé succinctement l'importance pour le Canada d'avoir un pouvoir constitutionnel précis, lui permettant de prendre part efficacement aux affaires internationales concernant le marché interne du Canada:

Dans un milieu qui ne cesse de se mondialiser, le Canada peut ne pas être en mesure de jouer un rôle aussi efficace qu'il le souhaiterait, car il est le seul pays sans représentant pouvant prendre des décisions pour l'ensemble du marché⁸⁰.

Gouvernement du Canada, <u>Le fédéralisme canadien et l'union économique: partenariat pour la prospérité</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991), page 28.

La même chose s'applique au domaine de l'environnement. Le fait de définir explicitement le pouvoir fédéral concernant les engagement environnementaux internationaux permettrait de clarifier ce point et d'assurer une participation fédérale importante à l'élaboration de ce que la Déclaration fédérale-provinciale de coopération entre les secteurs de compétence en matière d'environnement qualifie de «qualité environnementale uniforme à l'échelon national et de haut niveau pour tous les Canadiens»⁸¹.

Recommandation

4. POUVOIR DES AFFAIRES EXTÉRIEURES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT.

Nous recommandons que le gouvernement du Canada révise ses

propositions constitutionnelles en définissant expressément un

pouvoir fédéral pour légiférer au besoin sur la mise en oeuvre des

engagements internationaux du Canada en matière d'environnement.

RESPONSABILITÉS FÉDÉRALES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Sous le titre «Mieux servir les Canadiens», le gouvernement fédéral fait la proposition suivante:

Conseil canadien des ministres de l'Environnement, <u>Déclaration de coopération interprovinciale en matière</u> <u>d'environnement</u> (Winnipeg: le Conseil, non daté), page 1.

Le gouvernement fédéral est déterminé à assurer le maintien de la capacité canadienne actuelle de recherche et de développement, et à s'acquitter de ses obligations constitutionnelles à l'égard des relations internationales et des affaires autochtones. Dans ce contexte, il est disposé à reconnaître la compétence exclusive des provinces dans les secteurs suivants et à se retirer de ces secteurs d'une façon qui convienne dans chaque cas et qui respecte le leadership des provinces:

- ° le tourisme
- ° la foresterie
- ° les mines
- ° les loisirs
- ° le logement
- ° les affaires municipales ou urbaines82

Malheureusement, cette proposition est d'une imprécision frappante.

Aucun des secteur mentionné n'est relié à une compétence fédérale

principale. On peut supposer que toutes les activités fédérales

actuelles dans ces secteurs sont soutenues par des compétences

Gouvernement du Canada, <u>Bâtir ensemble l'avenir du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), page 37.

fédérales principales qui existent déjà⁸³. Par exemple, le gouvernement fédéral a adopté le Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux⁸⁴ en vertu de la Loi sur les pêches fédérale⁸⁵, conformément au pouvoir fédéral relatif aux pêches côtières et dans les eaux intérieures⁸⁶. Assurément, il ne serait pas dans l'intention du gouvernement fédéral d'abolir cet important règlement concernant le contrôle de la pollution sans même discuter comment l'habitat du poisson serait protégé s'il le faisait. Et encore, quel sens faut-il donner à l'expression «se retirer de ces secteurs»?

De même, en ce qui concerne la foresterie, les débuts du ministère fédéral des Forêts⁸⁷ remontent à 1899, alors qu'un bureau de l'inspecteur en chef des forêts a été établi au ministère de l'Intérieur⁸⁸. Le Comité permanent des forêts et des pêches de la

Il est concevable que certaines activités fédérales dans ces secteurs ne soient pas soutenues par un pouvoir constitutionnel. Si ces cas existent, il sont probablement rares et ils ne sembleraient pas justifier une place si importante dans les propositions constitutionnelles du gouvernement.

CRC 1978, c.819.

⁸⁵ SRC 1985, c.F14.

Loi constitutionnelle, 1867, (R.-U.), 30 (31 Vict. c.3, 5.91(12).

Loi sur le ministère des forêts, SC 1989, c.27.

Comité permanent des forêts et des pêches, <u>Les forêts du</u> <u>Canada: le rôle fédéral, Rapport du Comité permanent des forêts et des pêches</u> (Ottawa: Président de la Chambre des communes, 1990), page 37.

Chambre des communes décrit l'histoire de la foresterie fédérale comme étant «troublée», comme histoire «qui a tendance à négliger l'importance du secteur forestier pour l'économie du Canada ainsi que notre mode et notre qualité de vie» Le Comité concluait ainsi:

Il est essentiel pour les forêts et la foresterie que <u>tout le</u> <u>pouvoir du ministre fédéral des Forêts soit reconnu et appliqué</u> immédiatement ou au cours des prochaines années (souligné dans l'original)⁹⁰. (traduction libre)

En 1990, le ministre des Forêts faisait rapport au Parlement en ces termes:

Les forêts sont le fondement de notre économie et la source d'une grande partie de notre prospérité. Elles filtrent également l'air que nous respirons et l'eau que nous buvons... Des données préliminaires pour l'année 1986 indiquent que nos forêts ont capté autant de carbone que nos activités industrielles en ont émises. Ces études soulignent le rôle très important que les forêts canadiennes jouent dans le bienêtre de notre pays. En continuant d'équilibrer avec soin les

Comité permanent des forêts et des pêches, <u>Les forêts du</u> <u>Canada: le rôle fédéral, Rapport du Comité permanent des forêts et des pêches</u> (Ottawa: Président de la Chambre des communes, 1990), page 40.

⁹⁰ Ibid.

besoins de l'industrie forestière et la gestion prudente de notre ressource forestière, le Canada contribue à l'effort global visant à réduire l'incidence des émissions de gaz carbonique. ... Si l'on pratique le développement durable et si l'on investit dans la recherche fondamentale et la recherche appliquée, nos forêts pourront croître et se développer en harmonie avec nos obligations environnementales. En tant que gardiens de 10 p. 100 des forêts de la planète, nous acceptons volontairement cette obligation internationale. Le Plan vert est une initiative majeure du gouvernement pour protéger l'environnement, et les initiatives en matière de foresterie font partie intégrante de ce plan. (traduction libre)⁹¹

La référence du gouvernement concernant le maintien des obligations constitutionnelles pour les affaires internationales signifie-t-elle qu'il n'a pas l'intention d'abandonner sa participation aux aspects de la foresterie reliés au réchauffement planétaire? La même chose s'applique-t-elle en ce qui concerne la déclaration du gouvernement concernant le maintien de la capacité de recherche et développement actuels du Canada, une des principales fonctions du ministère fédéral des forêts?

Forêts Canada, <u>L'état des forêts au Canada</u>, 1990, Rapport au Parlement (Ottawa: Forêts Canada, 1991), page 4.

Nous appuyons fortement un rôle fédéral prédominant et inscrit dans la Constitution en ce qui concerne les aspects environnementaux des secteurs susmentionnés qui sont proposés pour devenir de compétence provinciale exclusive.

Recommandation

5. MAINTIEN DU POUVOIR FÉDÉRAL EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT. Nous recommandons que le gouvernement du Canada révise ses propositions constitutionnelles en précisant que le gouvernement fédéral maintient son pouvoir constitutionnel actuel pour légiférer sur les aspects environnementaux du tourisme, de la foresterie, des mines, des loisirs, du logement et des affaires municipales ou urbaines.

CONDITIONS PRÉALABLES À LA DÉLÉGATION DE RESPONSABILITÉS

Le gouvernement fédéral propose une liste de secteurs «candidats à une discussion préliminaire avec les provinces pour la délégation des responsabilités administratives ou la délégation des responsabilités législatives selon ce qui est approprié dans chaque cas»⁹². Nous nous inquiétons particulièrement de l'inclusion sur

Gouvernement du Canada, <u>Bâtir ensemble l'avenir du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), page 39.

cette liste de la conservation et de la protection de la faune, du transport des matières dangereuses, ainsi que de la conservation des sols et des eaux.

Encore là, on ne peut dire avec exactitude ce qui est proposé pour ces secteurs. Il existe déjà une coordination et une coopération fédérales-provinciales importantes dans chacun de ces secteurs. Vraisemblablement, le gouvernement fédéral ne peut pas envisager d'abdiquer ses responsabilités dans ces secteurs. Entre autres, la conservation et la protection de la faune concernent des espèces migrantes et menacées qui posent des problèmes nationaux en regard des obligations internationales du Canada⁹³. Le transport des

93

Selon Bowman et Harris, Multilateral Treaties, Index and Current Status (Londres: Butterworths, 1984), obligations internationales du Canada concernant la protection et la conservation de la faune comprennent: Convention sur les marécages d'importance internationale et plus particulièrement l'habitat de la le Protocole sauvagine et de 1982 (conclu 2 février 1971, entré en viqueur le 21 décembre 1975 et signé par le Canada le 15 janvier 1981, «... entreprend promouvoir la conservation des marécages, particulièrement ceux qui figurent sur une liste comme d'une importance internationale en d'écologie, de botanique, de zoolozie, etc.», page 346), Convention internationale sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées (conclue le 3 mars 1975, entrée. en viqueur ler juillet 1975 et signée par le Canada 10 avril 1975, «... cherche à prévenir la surexploitation des espèces menacées par le commerce international...», page 371), la Convention pour la protection du patrimoine culturel et naturel mondial (conclue le 16 novembre 1972, entrée en vigueur le 17 décembre 1975 et signée par le Canada le 23 juillet 1976, «... établir un Fonds du patrimoine mondial pour la protection du patrimoine culturel (monuments, groupes de bâtiments et sites) et le patrimoine naturel (caractéristiques naturelles d'une ...», page 366), l'Accord grande beauté)

matières dangereuses suppose le transport interprovincial et international. La conservation des sols et des eaux suppose, entre autres pouvoirs fédéraux, des pouvoirs concernant l'agriculture, la santé humaine et les exportations. Encore là, quelles que soient les dispositions fédérales-provinciales, on constate la nécessité d'un rôle fédéral prédominant.

Le gouvernement fédéral a également proposé de discuter des dispositions de délégation de responsabilités administratives concernant les programmes d'inspection des pêches, du transport et d'autres secteurs. Dans le domaine des pêches en particulier, il existe déjà un grand nombre d'accords intergouvernementaux passablement compliqués, déléguant l'application ou

conservation des ours polaires (conclu le 15 novembre 1973, entré en vigueur le 26 mai 1976 et signé par le Canada le 16 décembre 1974) avec réserve), «... interdit, sous réserve de certaines exceptions, la prise d'ours polaires et exige que les parties prennent mesures pour protéger leurs écosystèmes...», page 174), la Convention sur la conservation des ressources vivantes marines de l'Antarctique (conclue le 20 mai 1980, entrée en vigueur le 7 avril 1981 et signée par le Canada le 1er juillet 1988, «... les obligations générales concernant la conservation des ressources vivantes marines dans l'Antarctique...», page 454) et la Convention pour la conservation du saumon l'Atlantique Nord (conclue le 2 mars 1982, entrée en vigueur le 1er octobre 1983 et signée par le Canada le 18 mars 1982 (30 septembre 1983 (?)), «... établit l'Organisation de conservation du saumon de l'Atlantique Nord...»

l'administration de la Loi sur les pêches⁹⁴. Ainsi, on ne peut dire avec exactitude ce qui est proposé.

Même si nous ne nous opposons pas aux dispositions intergouvernementales visant à rationaliser la protection de l'environnement (en fait, nous les encourageons), il y a trois considérations principales que ces accords doivent respecter. Premièrement, il doit exister un leadership fédéral prédominant permettant d'assurer une «qualité environnementale uniforme et supérieure à l'échelon national», entérinée par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement⁹⁵.

En second lieu, les accords concernant la délégation de responsabilités doivent prévoir une imputabilité. Le gouvernement obtenant le pouvoir délégué doit être tenu de soumettre un rapport au gouvernement auteur de la délégation et au public pour rendre compte du degré de l'exercice et de l'application de son pouvoir délégué.

Voir R. Parisien, <u>Les origines de la délégation fédérale</u> <u>de la compétence administrative aux provinces dans le cadre de la Loi sur les pêches</u> (Sous-ministre d'Environnement Canada, Service de la politique, de la planification et de la recherche, 1971).

Conseil canadien des ministres de l'Environnement, <u>Déclaration de coopération interprovinciale en matière</u> <u>d'environnement</u> (Winnipeg: le Conseil, non daté), page 1.

Troisièmement, les accords de délégation intergouvernementaux doivent prévoir des possibilités raisonnables de participation publique aux prises de décisions. Trop souvent, le secret conventionnel des relations fédérales-provinciales a eu comme conséquence que les initiatives fédérales-provinciales, du moins dans le domaine de l'environnement, ont subi une diminution de la participation publique, contrairement au palier provincial ou au palier fédéral. Il est intéressant de noter que le gouvernement fédéral propose de relâcher le secret traditionnel entourant les processus budgétaires:

En un mot, les processus budgétaires pourraient sans doute être considérablement ouverts sans que cela nuise à la nécessité fondamentale du secret budgétaire 6.

Les propositions fédérales concernant la délégation de responsabilités devraient être révisées pour intégrer ces trois conditions préalables.

Recommandation

6. CONDITIONS PRÉALABLES À L'INTERDÉLÉGATION. Nous recommandons que le gouvernement fédéral révise ses propositions

Gouvernement du Canada, <u>Le fédéralisme canadien et l'union économique: partenariat pour la prospérité</u> (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991), page 38.

constitutionnelles en précisant que le gouvernement fédéral ne déléguera pas de responsabilités administratives ou législatives concernant la conservation et la protection de la faune, le transport des matières dangereuses, la conservation des sols et des eaux, les programmes d'inspection de l'environnement ou d'autres questions environnementales à moins d'instituer des mécanismes pour assurer:

- (1) un leadership fédéral prédominant,
- (2) une imputabilité, et
- (3) des dispositions raisonnables concernant la participation publique aux prises de décisions.

L'ENVIRONNEMENT ET LA MOBILITÉ INTERPROVINCIALE

Le gouvernement fédéral a proposé de réviser l'article 121 de la Constitution du Canada pour renforcer la mobilité interprovinciale et interdire au gouvernement fédéral ou aux gouvernements provinciaux de contrevenir au principe. D'une façon significative, il reconnaît également qu'«une interdiction absolue n'est ni faisable ni souhaitable» et il propose une exception pour

permettre aux gouvernements de «poursuivre des objectifs légitimes pour aider à corriger les déséquilibres régionaux» 98.

La protection de l'environnement est également un objectif légitime qui justifie une exception des dispositions de «libre-échange» interne proposé. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux encouragent déjà activement l'harmonisation des normes environnementales. Ainsi, l'objectif de réduction des obstacles au commerce interne est déjà en bonne voie de réalisation dans le domaine de la protection de l'environnement. Mais à moins que le gouvernement fédéral propose de prendre charge de tous les règlements en matière d'environnement (ce que nous ne recommandons pas), il devra être possible pour chaque province de réaliser ses objectifs provinciaux en établissant des normes environnementales dans certains secteurs qui seront supérieures aux normes minimales fixées par le gouvernement fédéral.

Recommandation

7. MOBILITÉ INTERPROVINCIALE. Nous recommandons que gouvernement du Canada révise ses propositions constitutionnelles en ajoutant des normes de protection de l'environnement à la liste exceptions à la disposition constitutionnelle (article 121) obstacles à la mobilité concernant les interprovinciale.

Cinquième partie

DROITS ET RESPONSABILITÉS

OBLIGATION ENVIRONNEMENTALE

La fiducie déclarée

L'environnement canadien est gardé en fiducie. En présentant le Plan vert, le Premier Ministre Brian Mulroney déclarait:

Nous, Canadiens, sommes fiduciaires de vastes espaces d'une beauté et d'une richesse exceptionnelles 99.

Le Plan vert lui-même déclare:

Les gouvernements sont les gardiens de l'environnement au nom de la population 100.

Brian Mulroney, <u>Le Plan vert du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990), Message du Premier Ministre.

Le Plan vert du Canada (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990), page 17.

Cette déclaration fait écho à celle du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie qui affirme:

Les gouvernements agissent en tant que fiduciaires des ressources que nous transmettrons aux générations futures 101.

Le gouvernement fédéral a réitéré la déclaration fiduciaire dans ses propositions constitutionnelles:

La beauté de son immense territoire [le Canada] constitue un riche patrimoine dont la garde nous a été confiée pour les générations à venir 102.

Même si cette déclaration d'une fiducie environnementale est ellemême un progrès très considérable, elle risque de rester théorique, à moins que l'obligation ne devienne exécutoire. Il y a fondamentalement deux façons d'y arriver, et toutes deux devraient être envisagées dans le processus de réforme de la Constitution canadienne:

- une déclaration officielle de fiducie environnementale assortie de dispositions exécutoires; et
- o l'inscription des droits environnementaux.

Rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie (Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement, 1987), page 6.

Gouvernement du Canada, <u>Bâtir ensemble l'avenir du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), Introduction, page v.

Les origines de la fiducie environnementale

La fiducie publique concernant l'environnement a une longue histoire juridique. James Olson résume ce qu'on appelle la doctrine de la fiducie publique aux États-Unis:

Fondamentalement et conceptuellement, la doctrine de la fiducie publique se définit comme une protection, au niveau des procédures et du contenu, contre l'abus des décisions gouvernementales dans la gestion des ressources naturelles de propriété publique (comme les terres ou les eaux publiques) ou dans la réglementation des utilisations de la propriété privée qui sont susceptibles de nuire aux droits du public à la jouissance de ces ressources naturelles de propriété publique. Depuis sa source dans la Magna Carta jusqu'à la décision de la Cour suprême des États-Unis dans la cause Illinois Central V. Illinois 103, la doctrine a constitué une contrainte constitutionnelle à l'exercice de pouvoirs gouvernementaux qui ont entraîné des réaffectations non admissibles, bien que souvent subtiles, de droits publics distincts et de grande valeur à des utilisations privées qui d'abord et avant tout ne visent pas à promouvoir l'intérêt

¹⁴⁶ U.S. 452 (1892). Dans la cause de l'Illinois Central Railroad, la Cour suprême a invalidé l'octroi législatif des basses terres du lac Michigan le long d'une portion du littoral de Chicago pour la construction d'un chemin de fer privé.

public. La doctrine demeure aussi importante comme limitation aujourd'hui qu'elle l'était à l'époque, comme limitation sur des partenariats fonciers et maritimes entre les monarques et les lords d'Angleterre¹⁰⁴. Considérée de façon objective, la doctrine est essentielle au bon fonctionnement de notre forme constitutionnelle de gouvernement, comme le sont les contraintes sur la fiscalité, le mélange de propriété publique et privée et l'exercice du pouvoir de la police. En fait, en l'absence de la doctrine de fiducie publique, il n'existe aucun équivalent constitutionnel qui puisse restreindre les abus gouvernementaux dans la réaffectation ou l'altérationdes ressources en air, en eau et autres ressources naturelles¹⁰⁵.

La définition de la fiducie

Il est peu probable qu'une vaste fiducie environnementale existe déjà dans la common law canadienne¹⁰⁶. Ainsi, si une fiducie environnementale clairement applicable doit être établie au Canada, elle doit l'être par voie de législation ou par un amendement

Olson, <u>Toward a Public Lands Ethic</u>, 56 J. Urban L., 739 (1979).

J. Olson, Michigan Environmental Law (Michigan: Neahawanta Press, 1981), page 143.

C. Hunt, "The Public Trust Doctrine in Canada," in J. Swaigen, éd., Environmental Rights in Canada (Toronto: Canadian Environmental Law Research Foundation, 1981), page 151.

constitutionnel. Le professeur Constance Hunt a souligné quatre éléments souhaitables d'une telle initiative:

Il s'agirait de définir de façon générale en quoi consiste la «fiducie publique», y compris au moins le droit public d'assurer la protection de ressources particulières définies contre toute dégradation ou mauvaise utilisation. La fiducie créerait un droit substantif dans le grand public pour assurer la conformité à la fiducie, telle que définie. Elle déterminerait les procédures à suivre pour appliquer ce droit substantif. Enfin, elle prévoirait des correctifs dans l'éventualité où une dérogation aux principes de la fiducie publique pourrait être établie 107.

À ces quatre composantes d'une fiducie environnementale, nous pourrions ajouter le caractère souhaitable de préciser les principes fondamentaux qui serviraient de point de départ pour l'élaboration judiciaire et législative subséquente des modalités de la fiducie.

C. Hunt, «The Public Trust Doctrine in Canada», Cases and Materials in Environmental Law, Vol. 2 (Halifax: Université Dalhousie, 1988).

Recommandation

- 8. FIDUCIE ENVIRONNEMENTALE. Nous recommandons que le gouvernement du Canada révise ses propositions constitutionnelles en accordant une validité légale à la déclaration d'une fiducie constitutionnelle concernant la protection de l'environnement et précisant que:
 - (1) les fiduciaires sont le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux du Canada,
 - (2) les bénéficiaires de la fiducie sont les générations passées, présentes et futures de Canadiens,
 - (3) la réglementation relative à la fiducie peut être appliquée dans des circonstances appropriées par les tribunaux, à la demande de tout résident du Canada,
 - (4) en appliquant réglementation relative à la fiducie, les tribunaux ont le pouvoir général d'imposer les obligations actuelles et futures aux gouvernements et aux individus,
 - (5) les modalités de la fiducie comprennent les principes environnementaux clés exposés dans la recommandation 2 ci-dessus.

LES DROITS ENVIRONNEMENTAUX

Le temps est venu d'inscrire le droit des Canadiens à un environnement sain dans la Charte canadienne des droits et libertés du Canada. Le système de réglementation de la protection de l'environnement établi par la législation est et demeurera le principal rempart gouvernemental contre la dégradation de l'environnement. Toutefois, les législateurs ne sont pas infaillibles et les citoyens doivent disposer d'une base constitutionnelle d'examen judiciaire des prises de décisions gouvernementales en matière de protection de l'environnement.

Les propositions constitutionnelles du gouvernement fédéral indiquent très clairement que le fait que les citoyens n'ont pas le droit de contester les gouvernements au sujet du maintien du principe de libre mobilité au Canada pose un problème:

... les particulier n'ont pas le droit, de leur côté, de contester les décisions des gouvernements à l'égard de toute une série de mesures qui sont considérées comme incompatibles avec le principe de la libre circulation au Canada¹⁰⁸.

Gouvernement du Canada, <u>Le fédéralisme canadien et l'union économique: partenariat pour la prospérité</u> (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991), page 23.

Le gouvernement propose un amendement constitutionnel pour assurer ce droit:

Un article 121 révisé dans la constitution permettrait à des parties privées (à des particuliers aussi bien qu'à des entreprises) de contester devant les tribunaux les décisions des gouvernements qui sont incompatibles avec le principe de la libre circulation au sein du marché intérieur 109

La justification de cette proposition s'applique également au droit des citoyens de contester les mesures gouvernementales en matière de protection de l'environnement. La garantie d'un tel droit dans la Constitution canadienne serait compatible avec la tendance récente des secteurs de compétence canadiens au niveau de la réglementation.

En 1990, l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest a adopté la Environmental Rights Act. L'objectif de la loi est de «garantir des droit environnementaux à la population des Territoires du Nord-Ouest»¹¹⁰. La loi stipule:

Gouvernement du Canada, <u>Le fédéralisme canadien et l'union économique: partenariat pour la prospérité</u> (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991), page 24.

Projet de loi 17, Environmental Rights Act, 7e session, 11e législature, Territoires du Nord-Ouest, 1990 (sanctionnée le 11 juin 1990), Énoncé du but.

ATTENDU QUE la population des Territoires du Nord-Ouest a droit à un environnement sain et droit à la protection de l'intégrité, de la diversité biologique et de la productivité des écosystèmes dans les Territoires du Nord-Ouest... 111

La loi permet également à un résident d'entamer une poursuite devant la Cour suprême contre toute personne émettant des contaminants dans l'environnement. En autorisant une poursuite contre des particuliers, la loi va plus loin que notre recommandation voulant que le droit à la santé de l'environnement soit inscrit dans la Charte, et qui s'applique uniquement aux activités des gouvernements et non à celles des particuliers.

La Environmental Rights Act des TNO a été suivie en 1991 par la nouvelle Environment Act du Yukon. La loi stipule que:

La population du Yukon a droit à un environnement naturel sain 112.

Projet de loi 17, Environmental Rights Act, 7e session, 11e législature, Territoires du Nord-Ouest, 1990 (sanctionnée le 11 juin 1990), Préambule.

Projet de loi 20, Environment Act, 2e session, 27e législature, Yukon, 1991 (sanctionnée le 29 mai 1991), article 6.

La loi garantit aux résidents un droit correspondant de poursuite contre le gouvernement du Yukon ou un particulier¹¹³.

Le gouvernement de l'Ontario envisage l'adoption d'une déclaration légale des droits environnementaux. À la suite du rapport d'un comité consultatif, un petit comité a été établi récemment pour préparer l'ébauche d'une telle loi.

Le Groupe d'experts de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement propose un droit environnemental en tant que «droit humain fondamental»:

Tout être humain a le droit fondamental à un environnement suffisant pour assurer sa santé et son bien-être¹¹⁴.

Le contenu du droit

Le professeur Dale Gibson a entrepris l'une des analyses les plus détaillées de l'inscription des droits environnementaux dans la Constitution canadienne¹¹⁵. Il énonce deux prémisses:

Projet de loi 20, Environment Act, 2e session, 27e législature, Yukon, 1991 (sanctionnée le 29 mai 1991), article 8.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, <u>Notre avenir à tous</u>, page 417.

D. Gibson, «Inscription constitutionnelle des droits environnementaux» dans N. Duple, éd., le droit à la qualité de l'environnement: un droit en devenir, un droit à définir (Québec: Québec-Amérique, 1988), pages 281-

La plus fondamentale de ces prémisses est ma conviction que l'inscription des droits environnementaux dans la Constitution canadienne est souhaitable. Il y a indubitablement des inconvénients et des risques chaque fois que les tribunaux ont le pouvoir de renverser, dans l'intérêt d'une valeur constitutionnelle de première importance, les droits des politiciens élus démocratiquement. ... [Toutefois] je crois que l'expérience de la Charte canadienne des droits et libertés a démontré comment les excès législatifs peuvent être restreints sans frustrer indûment le processus démocratique.

Une deuxième hypothèse veut que, puisqu'aucun droit ne peut être absolu, mais doit céder dans certaines circonstances à d'autres droits incompatibles ou à la nécessité, toute protection inscrite doit être assujettie à des qualifications

²²²

⁽Voir également W. Andrews, «L'environnement et la Charte canadienne des droits et libertés» dans N. Duple, éd., le droit à la qualité de l'environnement: un droit en devenir, un droit à définir (Québec: Québec-Amérique, 1988).

En ce qui concerne une déclaration des droits environnementaux légale, voir M. Rankin, «An Environmental Bill of Rights for Ontario: Reflexions and Recommendations, a Discussion Paper» (Toronto, 1991 [document inédit], J. Swaigen, éd., Environmental Rights in Canada (Toronto: Butterworths, 1981 et C. Stevenson, «A New Perspective on Environmental Rights after the Charter» (1983) 21 Osgoode Hall Law Journal 390.

explicites ou implicites... comme à l'article 1¹¹⁶ de la Charte canadienne des droits et libertés... ¹¹⁷

Gibson propose d'insérer trois articles dans la Charte, arbitrairement numérotés 15.1, 15.2 et 15.3:

L'article 15.1 établirait des droits fondamentaux à un environnement bénéfique, à son utilisation et à sa préservation, il définirait le mot «environnement» et dresserait la liste des buts recherchés devant être réalisés en protégeant l'environnement. L'article 15.2 imposerait une obligation au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux d'élaborer et d'appliquer des lois pour mettre en oeuvre ces droits à l'égard du secteur public et du secteur privé. L'article 15.3 établirait, après une période d'observation initiale, le droit de rechercher une déclaration

L'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés stipule: «La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont exposés sur réserve uniquement de limites raisonnables prescrites par la loi et qui peuvent être justifiées de façon évidente dans une société libre et démocratique.»

D. Gibson, «L'inscription constitutionnelle des droits environnementaux» dans N. Duple, éd., le droit à la qualité de l'environnement: un droit en devenir, un droit à définir (Québec: Québec-Amérique, 1988), pages 281-282.

judiciaire pour déterminer le degré suffisant d'observation gouvernementale de cette obligation¹¹⁸.

Les droits environnementaux

- 15.1 (1) Droit à un environnement bénéfique

 Chacun a droit à un environnement bénéfique et le droit de
 jouir de son utilisation à des fins récréatives, esthétiques,
 historiques, culturelles, scientifiques et économiques, dans
 la mesure raisonnablement compatible avec:
- (a) les droits équivalents des autres;
- (b) la santé et la sécurité des autres; et
- (c) la préservation d'un environnement bénéfique conformément au paragraphe (2).
- (2) Chacun a droit à la préservation d'un environnement bénéfique de façon à garantir sa jouissance future pour les utilisations exposées au paragraphe (1).
- (3) Aux fins de cet article, «l'environnement» comprend la terre, l'eau, l'air et l'espace ainsi que les créatures vivantes qui les habitent et les structures et espaces artificiels qui sont bénéfiques aux humains ou aux autres éléments de l'environnement.

D. Gibson, «L'inscription constitutionnelle des droits environnementaux» dans N. Duple, éd., le droit à la qualité de l'environnement: un droit en devenir, un droit à définir (Québec: Québec-Amérique, 1988), page 287.

15.2(1) Obligation d'élaborer et d'appliquer des lois en matière d'environnement

Le Parlement et le gouvernement du Canada ainsi que les assemblées législatives et les gouvernements des provinces ont l'obligation, dans leurs secteurs de compétence respectifs, d'élaborer et d'appliquer des lois et des programmes pour la mise en oeuvre des droits exposés à l'article 15.1.

- (2) Contenu des lois
- Les lois et les programmes mentionnés au paragraphe (1) comprendront, sans s'y limiter:
- (i) l'établissement et le maintien d'une agence de protection de l'environnement pour chaque secteur de compétence, chargée de déterminer des normes minimales de qualité et de préservation de l'environnement appropriées à chaque aspect de celui-ci, dans chaque secteur de compétence, et de modifier ces normes, partiellement ou en entier, temporairement ou de façon permanente, lorsque l'agence juge cette modification convenable;
- (ii) l'établissement de mesures efficaces pour appliquer ces normes minimales dans le secteur de compétence;
- (iii) le droit de chaque résident du secteur de compétence d'être informé par l'agence de protection de l'environnement, au moyen d'avis publics appropriés, de toutes les décisions pendantes ou modifications de ces normes minimales, et prévoir un délai raisonnable avant chaque décision ou modification, délai devant être déterminé par l'agence; et

(iv) le droit de chaque résident du secteur de compétence de faire des représentations de fait, de droit ou de politique auprès de l'agence de protection de l'environnement au sujet de toute décision ou modification de ces normes minimales.

15.3 Examen judiciaire

Après que cet article et les articles 15.1 et 15.2 auront été en vigueur pendant plus qu'un an, chacun a le droit de demander en vertu du paragraphe 24(1) à un tribunal ayant compétence une déclaration affirmant que le Parlement ou le gouvernement du Canada, ou l'Assemblée législative ou le gouvernement d'une province, a fait défaut de remplir certaines ou toutes les obligations imposées par l'article 15.2.

Selon nous, ce texte devrait être envisagé sérieusement comme point de départ de l'inclusion des droits environnementaux dans la constitution canadienne.

Recommandation

9. DROITS ENVIRONNEMENTAUX. Nous recommandons que le gouvernement du Canada révise ses propositions constitutionnelles pour inscrire les droits environnementaux dans la Charte des droits et libertés.

Sixième partie

LES DROITS À LA PROPRIÉTÉ

La proposition du gouvernement

Une question qui mérite un commentaire est celle de la proposition du gouvernement du Canada d'inscrire dans la Constitution les droits à la propriété:

... le gouvernement du Canada est d'avis qu'il faut modifier la Charte canadienne des droits et libertés pour qu'elle garantisse ce droit [à la propriété] 119.

Dans la common law, les droits à la propriété comprennent le droit d'endommager et de détruire une propriété. Par conséquent, dans le contexte de l'environnement, il ne s'agit pas d'une proposition d'une importance mineure. Pourtant, malgré toute son importance, l'énoncé susmentionné représente la totalité de l'énoncé gouvernemental sur la question. Cette information n'est pas suffisante pour étayer une proposition de cette ampleur.

Gouvernement du Canada, <u>Bâtir ensemble l'avenir du Canada</u> (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1991), page 3.

La pression exercée en faveur de l'inscription des droits à la propriété semble provenir d'un groupe de députés dirigé par Garth Turner, député de Halton Peel¹²⁰. Monsieur Turner a déclaré que l'intention de la proposition n'est pas d'interférer avec la capacité du gouvernement de régler les problèmes environnementaux¹²¹. Toutefois, malgré son intention, il y a des raisons de croire qu'un simple droit à la propriété non qualifié inscrit dans la Constitution pourrait avoir des conséquences graves en ce qui concerne la mise en oeuvre d'une législation visant la protection de l'environnement.

Le problème de la protection de l'environnement

Le défi constitutionnel de la validité substantive des lois ayant trait à la planification de l'utilisation des terres, à l'extraction et à la gestion des ressources, à la prévention de la pollution et aux programmes de contrôle ainsi qu'aux poursuites en matière de pollution peut conduire à l'affranchissement des contrôles dans ces secteurs¹²². L'expérience américaine de

[&]quot;Property Rights Seen as Bargaining Ploy», the Globe & Mail (26 septembre 1991).

G. Turner, député de Halton Peel, communication personnelle avec L. Alexander, 26 septembre 1991.

Voir H. Poch, note à l'Association du Barreau canadien - Conseils de l'Ontario et du Québec au sujet de l'inscription des droits à la propriété et des lois en matière d'environnement, 24 mai 1984.

l'inscription des droits à la propriété¹²³ a démontré que «pour que la loi soit jugée valide, le fardeau et le coût de la loi environnementale, ou la diminution de la valeur dans le cas de lois concernant le zonage, doivent être raisonnables, et ne pas aller jusqu'à la confiscation selon le tribunal»¹²⁴. Selon une étude, le résultat a été le suivant:

Dans un certain nombre de cas, certains d'origines récentes, [le tribunal] a déclaré que les lois restreignant l'usage de la propriété ou les lois réglémentant cet usage étaient inconstitutionnelles¹²⁵.

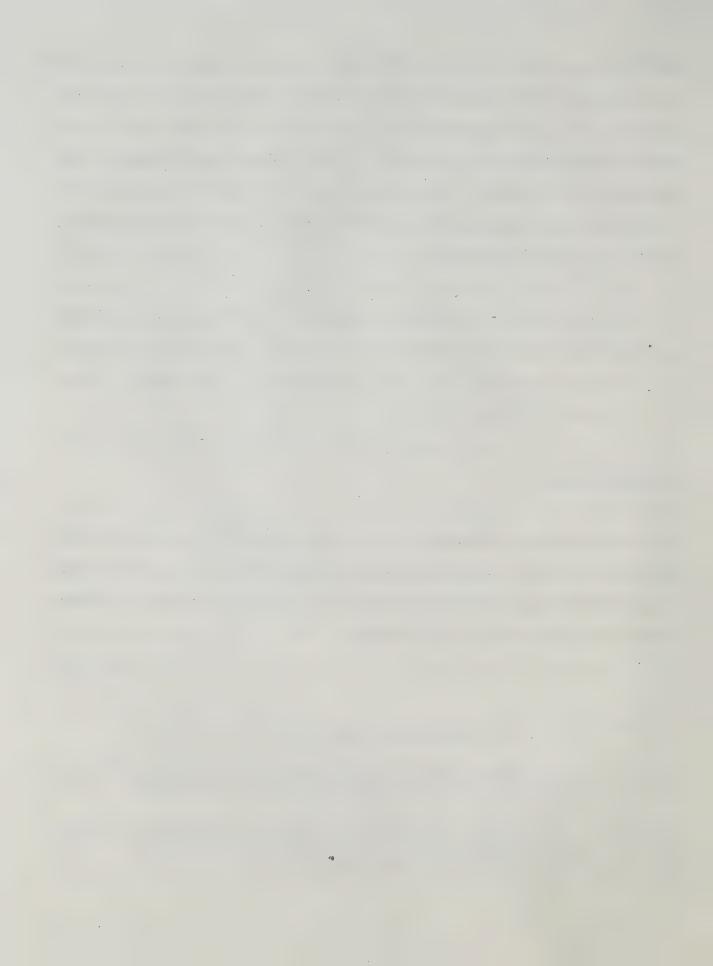
Recommandation

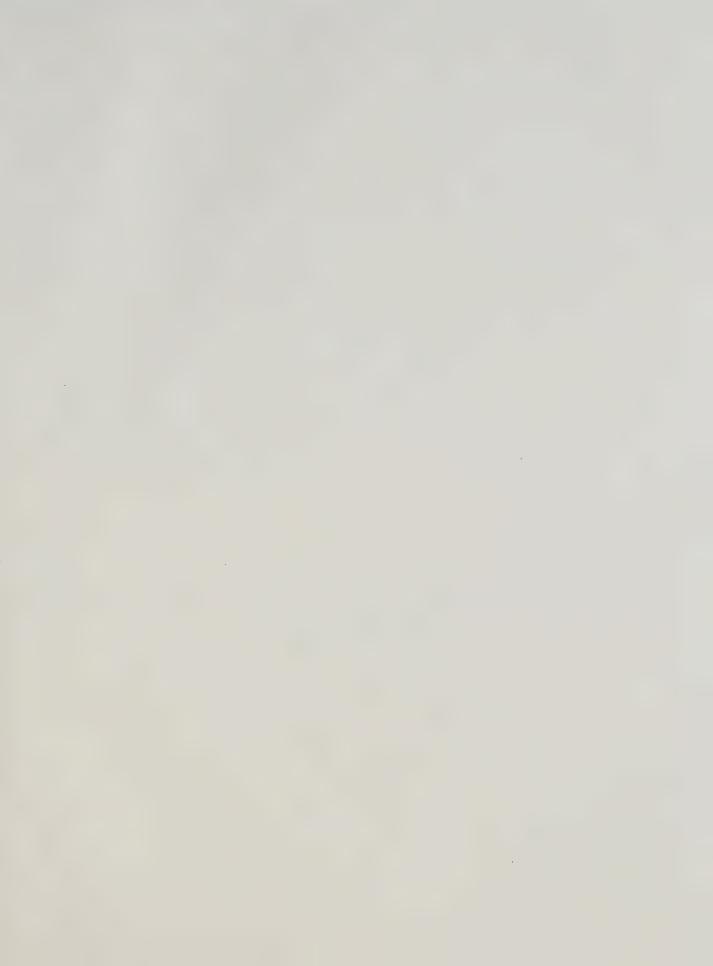
10. DROITS À LA PROPRIÉTÉ. Nous recommandons que le gouvernement du Canada révise ses propositions constitutionnelles en éliminant la proposition d'inscrire les droits à la propriété dans la Charte canadienne des droits et libertés.

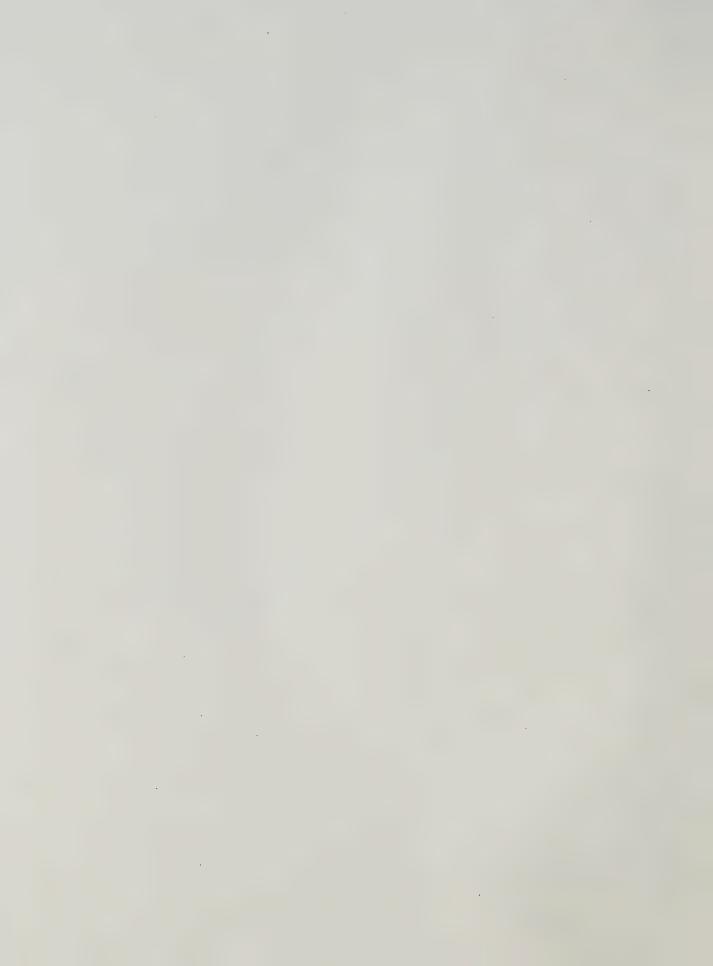
Voir les amendements V et XIV.

J. McBean, «The Implications of Entrenching Property Rights in Section 7 of the Charter of Rights», (1988) 26 Alberta L.R. 548, page 577.

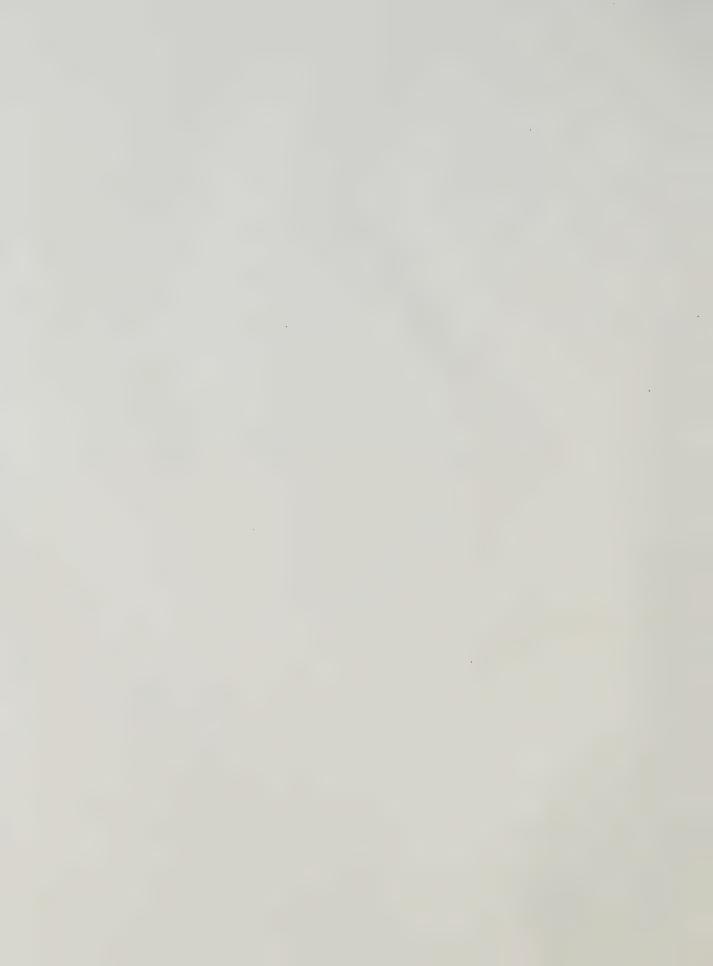
J. McBean, «The Implications of Entrenching Property Rights in Section 7 of the Charter of Rights», (1988) 26 Alberta L.R. 548, page 577.













MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid Lettermail Port payé

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Assembly of First Nations:

Chief Bill Wilson, Political Secretary.

From The West Coast Environmental Law Association:
William J. Andrews, Executive Director.

TÉMOINS

De l'Assemblée de Premières nations:

Chef Bill Wilson, secrétaire politique.

De la West Coast Environmental Law Association:

William J. Andrews, directeur exécutif.





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Wednesday, October 30, 1991

Chairperson: David MacDonald

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 14

Le mercredi 30 octobre 1991

Président: David MacDonald

Committee on

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'

Environment

Environnement

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), "Study of the division of powers on environmental issues"

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, «Étude sur la répartition des pouvoirs en matière d'environnement»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991

Printed on recycled paper

Imprimé sur papier recyclé

STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT

Chairperson: David MacDonald Vice-Chairpersons: Yvon Côté Paul Martin

Members

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT

Président: David MacDonald

Vice-présidents: Yvon Côté
Paul Martin

Membres

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9 $\,$

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 089

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 30, 1991 (15)

[Text]

The Standing Committee on Environment met at 3:45 o'clock p.m. this day in Room 307, West Block, the Chairperson, David MacDonald, presiding.

Members of the Committee present: Marlene Catterall, David MacDonald, Paul Martin and Ross Stevenson.

Acting Member present: Walter Van De Walle for Lee Clark.

In attendance: From the Library of Parliament: Kristen Douglas, Research Officer. From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Ian Jackson, Consultant.

Witnesses: From the City of Toronto: Art Eggleton, Mayor; and Robert Gale, Manager of the Environmental Protection Office, Public Health Department.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its study on the division of powers on environmental issues.

The Mayor made an opening statement and, with the other witness, answered questions.

It was agreed,—That the documents entitled:—30th IULA World Congress, 23 -27 June 1991—The Oslo Declaration on Environment, Health and Lifestyle;—World Cities and their Environment, The Toronto Declaration August 28, 1991;—Joint Declaration Adopted at the Third Summit of the World's Major Cities Held in Montreal on October 15, 16 and 17, 1991;—Five Cities Declaration on the Urban Environment, and Toronto Declaration of the Environment Framework for a Detailed Implementation Plan be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (See "ENVO-10").

It was agreed,—That the Committee retain the professional services of Ian Jackson, as Director of Research, and Rachel Baxter, of the Parliamentary Centre Foreign Affairs and Foreign Trade for an amount not to exceed \$40,000 for the period ending December 31, 1991.

At 4:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Normand Radford

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 30 OCTOBRE 1991 (15)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement se réunit aujourd'hui à 15 h 45, à la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de David MacDonald (*président*).

Membres du Comité présents: Marlene Catterall, David MacDonald, Paul Martin et Ross Stevenson.

Député suppléant présent: Walter Van De Walle remplace Lee Clark.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Kristen Douglas, attachée de recherche. Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Ian Jackson, expert-conseil.

Témoins: De la ville de Toronto: Art Eggleton, maire; Robert Gale, gestionnaire du Bureau de l'environnement et de la protection, Département de la santé publique.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité poursuit l'étude sur la répartition des pouvoirs en matière d'environnement.

Le maire fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec le témoin.

Il est convenu,—Que les documents intitulés: 30° Congrès mondial de l'UIAL, 23 au 27 juin 1991 – La Déclaration d'Oslo sur l'environnement, la santé et le mode de vie; Les villes mondiales et leur environnement, la Déclaration de Toronto, 28 août 1991; Déclaration conjointe adoptée au troisième Sommet des grandes villes du monde tenu à Montréal les 15, 16 et 17 octobre 1991; Déclaration des cinq villes sur l'environnement urbain, et Déclaration de Toronto sur l'environnement – Cadre pour un plan de mise en oeuvre détaillé soient annexés aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (voir «ENVO-10»).

Il est convenu,—Que le Comité retienne les services professionnels de Ian Jackson à titre de directeur de la recherche, et de Rachel Baxter, du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, pour un montant n'excédant pas 40,000\$, jusqu'au 31 décembre 1991.

À 16 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Normand Radford

Environment 30–10–1991

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus] Wednesday, October 30, 1991

• 1540

The Chairman: I will call now the meeting to order.

By way of explanation to His Worship the Mayor of Toronto, I would like to say that normally we have a larger attendance than this for our committee, although this is a smaller committee than the one he had previously appeared in front of. Our attendance is smaller because we have a competing interest in the environmental assessment bill, Bill C-13, which is currently in front of another committee. Both committees are meeting at exactly the same time, which tends to draw off many of the same people.

However, before introducing the mayor, I would like a word of explanation to him and to others. I think these hearings we have held, in attempting to look at the issue of the relationship and responsibilities to both present and long-term aspects of the environment, have been among the most interesting and the most useful that we've held in my period at least as chair of this committee. I would hope that as we come closer toward the end of these hearings, we'll be able to produce a report and a series of recommendations that are not only useful for the contemporary discussions going on, but will also point the way to the longer term.

Almost everywhere one goes, one hears discussions affecting the constitution. Occasionally, there are aspects of it that touch on issues of the environment or sustainable development, but we have tried to look in a kind of holistic way at the environment and gather from the experience of people who have had executive office in either direct or indirect relationship to environmental issues. When he was here, the previous Minister of the Environment, Tom McMillan, was very helpful and insightful in terms of his own period as minister.

1545

Mr. Mayor, you have served the people of Toronto for over a decade now, at a time when environmental issues have been front and centre. I mentioned to you yesterday that I recall a world futures conference in 1980, only a third of which was ever held in Toronto that summer, which had as its theme "Think globally, act locally". Not to steal any of your thunder, that has in my view epitomized a number of aspects of the leadership that has occurred in your city over the last decade.

We are going to draw on that experience from you this afternoon, I hope. We appreciate your taking the time to come here with Dr. Robert Gale, the manager of the Environmental Protection Office of the Public Health Department. I know members on all sides of the table will be anxious to hear your presentation and then have a good discussion with you. Welcome.

His Worship Mayor Art Eggleton (City of Toronto): Thank you very much, Mr. Chairman. I am happy to be here again, and I thank you and the members of the committee for giving me this opportunity to address you today and to engage in a dialogue with you.

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]
Le mercredi 30 octobre 1991

Le président: La séance est ouverte.

Je tiens à expliquer au maire de Toronto que d'ordinaire nous sommes plus nombreux à assister à ce comité, même s'il n'a pas autant de membres que celui devant lequel il comparaissait jadis. Si nous sommes si peu nombreux, c'est que nous nous intéressons également au projet de loi C-13 sur l'évaluation de l'environnement et qu'un autre comité étudie ce projet de loi en ce moment. Les deux comités se réunissent exactement à la même heure, ce qui nous disperse forcément.

Toutefois, avant de présenter le maire, j'aurais un mot d'explication à apporter. A mon avis, ces audiences, qui tentent d'étudier les relations et les responsabilités en ce qui concerne l'environnement, à la fois pour le temps présent et pour le long terme, sont un des exercices les plus intéressants et utiles que nous ayons eus depuis que je suis président du comité. Ces audiences tirent à leur fin, et j'espère que nous réussirons à rédiger un rapport et des recommandations qui serviront aux discussions en cours et qui, en même temps, ouvriront la voie de l'avenir.

Presque partout on entend parler de la Constitution. Pendant ces discussions, on aborde des sujets qui ont trait à l'environnement ou au développement durable, mais d'un autre côté, nous avons essayé d'aborder le problème de l'environnement d'une façon holistique, de tirer des leçons de l'expérience des gens qui ont joué un rôle actif dans ce secteur. L'ancien ministre de l'Environnement, Tom McMillan, a comparu devant nous et nous a donné de précieuses indications de son expérience de ministre.

Monsieur le maire, voilà plus de dix ans que vous êtes au service de la population de Toronto, dix années pendant lesquelles on a accordé une importance primordiale aux questions d'environnement. Je vous parlais hier d'une conférence sur l'avenir de la planète qui avait eu lieu à l'été 1980 à Toronto; sa devise était: «Penser globalement, agir localement». Sans vouloir marcher sur vos brisées, pour moi, c'est l'essence même de ce que les dirigeants de votre ville accomplissent depuis dix ans.

J'espère que cet après-midi vous allez nous faire profiter des fruits de cette expérience. Nous sommes heureux que vous vous soyez libéré aujourd'hui, ainsi que M. Robert Gale, gestionnaire du Bureau de protection de l'environnement, Département de la santé publique. Je sais que tout autour de la tableles députés attendent avec impatience votre intervention et la discussion qui va suivre. Nous vous souhaitons la bienvenue.

Son honneur le maire Art Eggleton (ville de Toronto): Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis heureux d'être ici une fois de plus et je vous remercie, ainsi que les membres de votre comité, de m'avoir invité à comparaître et à discuter avec vous.

Before I start, I would like to point out one of the documents I have given to the clerk for distribution to the committee. It is called "A Compact for A New World", and I just want to file it with you for information. It's part of a dialogue I've been involved with. I'm one of three Canadians to be involved. The other two include André Saumier from Montreal and David Reynolds, who is director of environment and sustainable development programs for the Institute for Research on Public Policy here in Ottawa.

The initiative involves people from all over North, Central and South America—so it's an Americas initiative—people in government, people in the academic field and business and other pursuits. There are 30 in total. It deals with a wide range of environmental issues and relates also to the question of social equity because of the poverty conditions that exist for so many people in the Americas, particularly in Central and South America, of course.

So I file this with you. I think it makes for interesting reading. We will be endeavouring to get government leaders throughout the Americas to use this as a basis for the position they take into the Earth Summit in Rio de Janeiro next spring. I'd be happy to get some more copies for you.

With respect to the item today, I have some background information I'd first like to give to you, and then I will be making some specific suggestions on the constitutional aspect of consideration here.

In the last quarter of the twentieth century, we are witnessing, Mr. Chairman, two trends that have a profound effect on human settlements. The first is the rapid rate of urbanization throughout the world; the second is a growing understanding of the need to visualize a future in which development sustains both an increasingly fragile environment and a world that is predominently centred in cities.

The rate of urbanization in the last 40 years has been phenomenal. The urban population in the world in 1950 was estimated to be about 300 million people. It is now estimated that 1.3 billion are living in cities, and that 40 to 50 million people will be added to this figure every year for the next 10 years, so that by the year 2000, there will be some 2 billion people living in cities. For the first time in world history, the majority of people will live in urban areas in the world.

At the same time as we have witnessed this astonishing rate of urbanization, we have also seen a growing awareness of the relationship between environmental degradation and indeed the survival of this planet. The United Nations Conference on the Human Environment in 1972 was the first to raise the notion of the environment as an integral aspect of our life support system.

[Traduction]

Avant de commencer, j'aimerais vous signaler un des documents que j'ai donnés à votre greffier pour qu'il les distribue. Il s'agit d'une brochure intitulée «Contrat pour un nouveau monde», que je vous ai apportée à titre d'information. Elle a été publiée dans le cadre d'un exercice auquel j'ai participé. Je suis l'un des trois Canadiens en cause. Les deux autres sont André Saumier, de Montréal, et David Reynolds, directeur du Programme de l'environnement et du Programme de développement durable de l'Institut de recherches politiques, ici à Ottawa.

A cette initiative panaméricaine participent des gens d'un peu partout, Amérique du Nord, Amérique Centrale et Amérique du Sud, des représentants des gouvernements, des universitaires, des hommes d'affaires, etc. En tout, nous sommes 30. Nous étudions toute une série de questions relatives à l'environnement et également relatives à l'équité sociale, car dans toutes les Amériques, et en particulier en Amérique centrale et en Amérique du Sud, bien sûr, beaucoup de gens vivent dans des conditions de grande pauvreté.

Je vous soumets donc ce document, qui, à mon avis, est très intéressant à lire. D'ailleurs, nous avons l'intention d'essayer de convaincre les dirigeants des pays américains de fonder leur position sur ce document lors du Sommet de la terre qui doit avoir lieu à Rio de Janeiro au printemps. Si vous le souhaitez, je pourrais vous en obtenir d'autres exemplaires.

Quant au sujet qui nous occupe aujourd'hui, j'ai des informations de base à vous soumettre, après quoi je ferai quelques suggestions précises sur les aspects constitutionnels qui vous intéressent.

Monsieur le président, en ce dernier quart du vingtième siècle, nous assistons à deux tendances qui ont des effets profonds sur les établissements humains. Pour commencer, il y a un taux d'urbanisation très rapide dans le monde entier et ,ensuite, on comprend de mieux en mieux la nécessité de concevoir un avenir où le développement se fera à la fois dans un environnement de plus en plus fragile et un monde axé principalement sur les villes.

Depuis 40 ans, le taux d'urbanisation est phénoménal. En 1950, on évaluait la population urbaine de la planète à environ 300 millions de personnes. Aujourd'hui, on considère que 1,3 milliard de personnes vivent dans les villes, et que 40 à 50 millions de personnes les y rejoindront chaque année au cours des dix prochaines années. Ainsi, en l'an 2000, il devrait y avoir environ 2 milliards de personnes dans les villes. Pour la première fois dans l'histoire du monde, la majorité de la population de la planète vivra dans des zones urbaines.

Mais pendant que nous assistions à ce taux d'urbanisation renversant, nous sommes également devenus beaucoup plus conscients des liens qui existent entre la détérioration de l'environnement et la survie même de cette planète. C'est à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, en 1972, qu'on a soulevé pour la première fois la notion d'environnement comme élément intégral de notre système de soutien de la vie.

• 1550

More recently, of course, the Brundtland commission report argued that urbanization could no longer be excluded from the environmental agenda, and challenged the assumption that cities were a marginal component of the economics of development.

On the positive side of urbanization, we can see many desirable options. Cities are better places than unplanned rural areas to mitigate and control the environmental effects of their development, and urban growth with its higher densities can lead to more efficient use of land area, more efficient urban transportation, public utilities and energy resources.

The GNP per capita numbers are much higher in countries with more of their people in cities. The economies of scale in large cities generate goods and services far in excess of their share of the total population. This higher productivity of urban labour results in higher wages and greater employment opportunities.

However, if cities are not allowed to retain a sufficient amount of the wealth they create, urbanization can result in a litany of failures: the deterioration of housing stock and urban infrastructure; traffic congestion; air and water pollution; and the loss of equitable access to services that support social stability and public health.

The United Nations Development Program's 1990 Human Development Report points out that:

Rapid urbanization is neither a crisis nor a tragedy, it is a challenge for the future. The process of urbanization has created a host of new opportunities intermeshed with new and often ill-understood problems... The focus on today's cities must move decidedly towards better management, with past failures giving way to more appropriate policies and practices.

We can no longer doubt that cities have a substantial role to play in creating the kind of development that sustains a healthy environment and distributes resources equitably among its citizens.

To meet this challenge, national governments and international assistance agencies will have to focus on strengthening local government and decentralizing power and resources to cities.

In Canada, this challenge will require that we are innovative in our institutional approaches to solving the issues posed by urbanization and environmental awareness.

Like many of the major cities in the world today, Toronto has responded to the challenge. I would like to table for you today the City of Toronto's policy statement on the environment and outline some of the major initiatives we've undertaken in the environmental field. Again, I have given that to the clerk.

[Translation]

Et plus récemment, bien sûr, la Commission Brundtland a conclu qu'il n'était plus possible d'écarter l'urbanisation de l'ordre du jour de l'environnement et a contesté la théorie selon laquelle les villes sont un élément marginal du développement économique.

Un des aspects positifs de l'urbanisation, c'est qu'elle offre un vaste éventail d'options souhaitables. Il est plus facile d'atténuer et de contrôler les effets du développement sur l'environnement dans les villes que dans les zones rurales non planifiées, et les densités de population provoquées par la croissance urbaine permettent d'utiliser plus efficacement les terres, de rationaliser les transports urbains, les services publics, les ressources énergétiques.

Le PNB par habitant est beaucoup plus élevé dans les pays où une forte proportion de la population vit dans les villes. Dans les grandes villes, les économies d'échelle permettent de produire des biens et des services bien plus importants proportionnellement à l'ensemble de la population. Cette productivité accrue chez les travailleurs urbains produit des salaires plus élevés et un marché du travail plus développé.

Toutefois, si l'on empêche les villes de conserver une proportion suffisante de la richesse qu'elles produisent, l'urbanisation peut aboutir à toute une série d'échecs: la détérioration des logements existants et de l'infrastructure urbaine, les voies de circulation congestionnées, la pollution de l'air et de l'eau, et une mauvaise répartition des services qui constituent le soutien de la stabilité sociale et de la santé publique.

Dans son rapport de 1990 sur le développement humain, le programme des Nations unies pour le développement signale:

L'urbanisation rapide ne constitue ni une crise ni une tragédie, mais un défi pour l'avenir. L'urbanisation a ouvert d'innombrables possibilités entremêlées de problèmes nouveaux et souvent mal compris... Les villes d'aujourd'hui vont devoir agir sur le plan de l'administration, remplacer les échecs du passé par des politiques et des pratiques plus justifiées.

On ne saurait douter aujourd'hui du rôle important des villes pour le développement, qui seules pourront entretenir un environnement sain et permettre une meilleure répartition des ressources entre les citoyens.

Pour faire face à ce défi, les gouvernements nationaux et les organismes d'aide internationaux devront renforcer les gouvernements locaux et décentraliser en déléguant une partie de leurs pouvoirs et de leurs ressources aux villes.

Au Canada, pour faire face à ce défi, nous allons devoir adopter des démarches institutionnelles innovatrices pour résoudre les problèmes posés par l'urbanisation et les exigences de l'environnement.

Comme beaucoup de grandes villes du monde, Toronto a décidé de relever le défi. Je vous ai apporté aujourd'hui une prise de position de la ville de Toronto sur l'environnement; vous y trouverez une liste des principales initiatives qui ont été prises dans ce domaine. C'est un des documents que j'ai communiqués au greffier.

"The Declaration on the Environment" is an ambitious initiative of the city to put its environmental house in order. Some of the major elements of this initiative include the development of corporate environmental guidelines and codes of practice which serve to set an over–arching framework within which the municipal corporation and individual departments within it can focus on environmental issues.

The framework includes a plan for the establishment of an environmental baseline, which will facilitate a detailed inventory of current environment–related policies and practices within each department. This will be critical to planning future improvements in monitoring and evaluating the extent of change over time.

Together with a collection of baseline data, detailed environmental audits across the corporation will be undertaken. Environmental audits examine all aspects of the city's processes and operations. Once audits have been completed, targets will be established for air quality, water quality, water conservation, solid waste reduction and energy conservation. These targets provide tangible goals and encourage ameliorative action.

Finally, the framework establishes the need to develop mechanisms to monitor the goals and/or targets that have been set to ensure compliance. Where remedial strategies are ineffective, evaluation mechanisms will identify the problems, suggest corrective action, and further refine the approach.

This initiative aims to fully integrate environmental awareness within the city's corporate structure. In addition, the City of Toronto has taken many environmental initiatives over the past few years.

For example, in-depth research has been done on lead levels in the soil, water and pipes in various parts of Toronto. After discovering significant amounts of lead and determining its potential danger to human health, removal operations of topsoil were instituted and completed.

The city has taken strong measures against ozone-depleting chlorofluorocarbons and halons. The city brought about by-law 230-89 to control the use of CFCs and halons in Toronto. The by-law requires the recovery and recycling of CFCs and halons within our boundaries. Collection of discarded refrigerators and other white goods has also begun in that connection. The city, in terms of its purchasing policy—and it now has a booklet about purchasing environmentally friendly products—no longer purchases goods using CFCs that do not allow for their recycling.

• 1555

Great volume of work has also been done in response to Toronto's contribution with respect to global warming. In fact, back in the spring I spoke in more depth to this committee on this issue. As I said at that time, I think the

[Traduction]

Cette «déclaration sur l'environnement» est une initiative ambitieuse de la part d'une ville qui souhaite mettre de l'ordre chez soi. Entre autres choses, cette initiative comporte la rédaction de directives et de codes destinés aux sociétés et qui serviront de canevas aux municipalités et aux services municipaux qui souhaitent s'attaquer à des problèmes d'environnement.

Ce canevas comprend un ensemble de données de base qui permettront de faire un inventaire détaillé des politiques et des pratiques reliées à l'environnement dans chaque service. Cela sera particulièrement utile pour la planification des améliorations futures aux systèmes de contrôle et d'évaluation pendant toute cette période d'évolution.

En même temps qu'on recueillera ces données de base, des évaluations sur l'environnement seront entreprises dans toute la municipalité. Dans le cadre de ces évaluations, on se penchera sur tous les processus et toutes les opérations de la ville. Quand elles seront terminées, on arrêtera des objectifs pour la qualité de l'air, la qualité de l'eau, la conservation de l'eau, la réduction des déchets solides et la conservation de l'énergie. Ces objectifs deviendront alors des buts tangibles et des mesures d'encouragement à l'action.

Enfin, ce canevas prévoit la mise en place de mécanismes pour vérifier si les buts et objectifs sont bien respectés. Si ces stratégies ne réussissent pas à améliorer une situation, des mécanismes d'évaluation identifieront les problèmes et suggéreront des mesures correctrices qui permettront de mieux orienter l'action.

Avec cette initiative, nous espérons que la conscience de l'environnement deviendra partie intégrante de la structure municipale de la ville. En plus de cela, la ville de Toronto a déjà pris un certain nombre d'initiatives en ce qui concerne l'environnement depuis quelques années.

Par exemple, on a fait des recherches approfondies sur les niveaux de plomb dans les sols, les voies d'eau et les conduits dans différents quartiers de Toronto. Après avoir découvert des accumulations importantes de plomb et déterminé dans quelle mesure cela menaçait la santé humaine, la couche supérieure du sol a été enlevée.

La ville a adopté des mesures sévères contre les chlorofluorocarbones et les halons qui attaquent la couche d'ozone. Le règlement municipal 230-89 est destiné à contrôler l'utilisation des CFC et des halons à Toronto. D'après ce règlement, tous les CFC et les halons doivent être récupérés et recyclés, à l'intérieur des limites de la ville. On a aussi commencé à amasser des réfrigérateurs et d'autres gros appareils ménagers qui ont été au rebut. La ville a pour politique—il existe maintenant un livret sur la politique d'achat de produits qui ne nuisent pas à l'environnement—de ne plus acheter de produits qui contiennent des CFC et qui ne peuvent être recyclés.

En ce qui concerne le réchauffement de la planète, on a effectué beaucoup de travail à la suite de la contribution de Toronto. En réalité, au printemps, j'avais présenté au comité un exposé approfondi sur cette question. Comme je l'avais

city was the first city in Canada and perhaps North America to commit itself to a 20% net reduction of the 1988 carbon dioxide emissions by the year 2005. We've even come to the point that we've measured the 1988 levels and have put in place several measures with respect to reaching that goal.

Whether we will be able to achieve this goal will to some extent depend, for example, on our ability in Toronto to curb unnecessary car use. In September of this year, our "Healthy City Office" released a municipal strategy comprised of 74 recommendations directed at reducing harmful vehicle emissions and traffic congestion. The report urged a 50% reduction in the total number of kilometers travelled by cars in the city by 2005.

It didn't call for any radical moves of banning cars or putting barriers against cars, but there are a whole lot of very helpful suggestions in total. It did call for a higher priority for public transit by expanding existing and introducing new transit priority initiatives, such as urban clearways—we have installed one of them on Bay Street—streetcar activated traffic signals to give priority to those vehicles, and restriction on on–street parking in terms of streets served by transit. In order to achieve this goal, programs to reduce traffic congestion in the downtown core have been implemented. There are also a number of programs with respect to the promotion of cycling and alternate forms of transportation.

An energy efficiency office is a very important matter, when you consider that we in Canada are the highest consumers of energy in the world. An energy efficiency office has been sent up to develop conservation strategies, and joint initiatives have been established with our public works department, Toronto Hydro and Ontario Hydro to promote energy audits to increase the efficiency of heating and cooling in commercial and residential buildings in the city.

We have also, as I mentioned last May, established a \$20 million atmospheric fund, which will be used to help create carbon sinks. We will plant trees in Toronto and we will be planting trees in tropical forests in Central and South America. That is is just one of the uses that is being proposed for this atmospheric fund.

Like many other municipalities, we have established and expanded on a blue box recycling program; it involves newspapers, bottles and tins. There is a pick-up at curbside, a residential service, for example, every Wednesday. We collected some 22,000 tonnes of recyclable material in the year 1990. We have blue boxes for the residents of the single family dwellings, blue bags for those in the apartments. Some 600 apartment buildings have been involved. We also initiated

[Translation]

alors dit, Toronto a été la première ville au Canada, et peut-être la première en Amérique du Nord, à s'engager à réduire de 20 p. 100, c'était en 1988, les émissions de dioxyde de carbone avant l'an 2005. Nous avons même mesuré les niveaux de 1988 et mis en place divers systèmes de mesures en vue de la réalisation de cet objectif.

La réussite de cette entreprise dépendra dans une certaine mesure, par exemple, de la capacité de Toronto de décourager l'utilisation de voitures particulières quand ce n'est pas nécessaire. En septembre, le «Bureau des collectivités en bonne santé» a publié une stratégie municipale contenant 74 recommandations qui visent à réduire les émissions polluantes des voitures ainsi que la congestion routière. Les auteurs du rapport demandent instamment que d'ici à l'an 2005 on ait réduit de moitié le nombre de kilomètres que les voitures parcourent à l'intérieur de la ville.

Dans ce rapport, on ne préconisait aucune mesure radicale comme l'interdiction des voitures ou l'installation d'obstacles à leur circulation, mais néanmoins on y trouve un grand nombre de propositions très utiles. On demande notamment d'accorder la priorité au transport en commun, soit en renforçant les règles de priorité déjà établies, soit en introduisant de nouvelles; on pense à la création de couloirs-nous en avons créé un sur Bay Street-les feux de circulation sont activés par les tramways et leur accordent la priorité, et on a imposé des limites au stationnement le long des trottoirs dans les rues desservies par les transports en commun. Pour atteindre cet objectif, on a mis en place des programmes visant à réduire la circulation automobile dans le centre-ville. Il existe également différents autres programmes qui visent à promouvoir l'usage de la bicyclette et d'autres moyens de transport.

L'existence d'un Bureau de l'efficacité énergétique revêt une grande importance, quand on songe que les Canadiens sont les plus grands consommateurs d'énergie au monde. Un Bureau de l'efficacité énergétique a donc été créé pour concevoir des stratégies de conservation, et des mesures conjointes ont été élaborées en collaboration avec notre département des travaux publics, Toronto Hydro et Ontario Hydro afin qu'on puisse procéder à des vérifications de la consommation d'énergie de manière à accroître l'efficacité des systèmes de chauffage et de refroidissement des immeubles commerciaux et résidentiels de Toronto.

Comme je vous l'avais dit en mai dernier, nous avons aussi créé un fonds de protection de l'atmosphère, qui dispose de 20 millions de dollars et qui servira à créer des puits de carbone. À Toronto, nous allons planter des arbres, nous allons planter des arbres aussi dans les forêts tropicales d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud. Ce n'est là qu'un des objectifs qui sont proposés pour ce fonds de protection de l'atmosphère.

Comme dans de nombreuses autres municipalités, nous avons mis en place et intensifié un programme de récupération et de recyclage; on récupère les journaux, les bouteilles et les boîtes de conserve. Par exemple, le mercredi, on ramasse les bacs à recyclage des unités résidentielles. En 1990, nous avons recueilli 22,000 tonnes de matériaux recyclables. Les occupants de maisons unifamiliales utilisent les bacs bleus, ceux des appartements utilisent des sacs bleus.

recycling programs for cardboard in some 600 retail outlets, glass recycling in 750 restaurants—in fact, complete recycling in 250 restaurants to date. Through another offshoot of the blue program, the blue barrel program, we are collecting fine paper from the offices in the city.

We have also passed a policy for the newspaper business, requiring that newspapers using boxes on public streets, over which we do have some control, use 50% recycled fiber by January 1, 1992. I must say that they find that somewhat onerous, but have been making a lot of moves very quickly to try to improve the amount of recycled fiber that is used. We are also moving toward a 50% reduction in packaging by year 2000, part of the national packaging protocol aims.

Toronto has also established an environmental protection office—Dr. Gale is a part of that—with a capacity to manage primary research on urban environmental issues and to serve as a watchdog agency. For example, they have done a fair bit of research on the drinking water we take out of Lake Ontario.

• 1600

The city has also established a "healthy city office" with a mandate to ensure that city council develops healthy public policies. It's a holistic approach to health, not just the traditional way, but looking at all aspects of what the city is doing, what it has on its agenda, to try to ensure that in fact we are moving towards a healthier city.

The city is also active in exploring two new technologies that will result in a significant reduction in the energy use in the city. We're exploring "freecool" technology, taking cold water from deep in Lake Ontario for cooling office buildings and perhaps even major residential buildings in the downtown core. We are also expanding our use of district heating systems. The new railway lands development, which is about 200 acres, which includes the Sky Dome and the CN Tower, that again will all be heated centrally.

Perhaps where we've been most active in promoting policies that address environmental dimension is in land use development. The city now has a policy requiring a high standard of energy efficiency in new buildings. We've undertaken an ambitious plan to intensify residential development on the city's main streets. A lot of our main streets have the stores on the ground floor, with maybe only a store, one apartment above. We're trying to get to a point of maybe four or five storeys, still a rather human scale, but better utilization of the land. It also means better utilization of public transportation systems and existing infrastructure in the city, and it helps to cut down on urban sprawl. It helps to

[Traduction]

Quelque 600 immeubles d'appartements participent au programme. Nous avons aussi mis en place des programmes de recyclage du carton auxquels participent environ 600 détaillants; un programme de recyclage du verre auquel participent 750 restaurants—en fait, jusqu'à maintenant, 250 restaurants recyclent tous ces éléments. Le programme des barils bleus, autre création du programme bleu, permet la récupération du papier fin utilisé dans les bureaux à Toronto.

Nous avons également élaboré une politique qui vise les journaux et selon laquelle ceux qui sont vendus dans les distributrices installées sur la voie publique, sur laquelle nous exerçons une certaine autorité, devront contenir 50 p. 100 de fibres recyclées d'ici au 1er janvier 1992. Je dois dire que les responsables de ces journaux trouvent que c'est là une mesure coûteuse, mais ils ont déjà agi avec une grande diligence pour essayer d'accroître leur proportion de fibres recyclées. Nous visons également la réalisation d'un objectif de réduction de 50 p. 100 des emballages d'ici à l'an 2000, ce qui fait partie des objectifs du protocole national en matière d'emballage.

Toronto a aussi créé un Bureau de protection de l'environnement—M. Gale en fait partie—qui a la capacité voulue pour gérer la recherche initiale sur les questions d'environnement urbain et qui sert d'organisme de surveillance. Par exemple, ce bureau a effectué pas mal de recherches sur la qualité de l'eau potable que nous tirons du lac Ontario.

La ville a aussi créé un «bureau des collectivités en bonne santé» qui a pour mandat de veiller à ce que le conseil municipal élabore des politiques qui favorisent la bonne santé de la population. On considère la santé comme un tout, non pas comme on le faisait traditionnellement, et l'on examine tous les aspects des mesures prises par la municipalité, son programme, pour faire en sorte d'assainir réellement le milieu urbain.

La ville de Toronto examine activement le recours à deux nouvelles technologies qui permettront de réduire grandement la consommation d'énergie. Nous examinons les possibilités qu'offre la technique dite «freecool», qui consiste à puiser de l'eau à grande profondeur dans le lac Ontario pour refroidir des tours à bureaux, et peut-être même de grands édifices résidentiels dans le centre-ville. Nous recourons aussi davantage aux réseaux de chauffage de districts. Le nouveau chantier des terres ferroviaires, qui couvre environ 200 acres et qui inclut le Sky Dome et la tour du CN, disposera aussi d'un système de chauffage central.

C'est peut-être en matière d'utilisation du territoire que nous avons mis de l'avant le plus grand nombre de politiques qui tiennent compte des problèmes environnementaux. La ville a maintenant une politique qui impose aux nouveaux immeubles une norme d'efficacité énergétique très élevée. Nous avons entrepris de mettre en place un plan ambitieux qui vise à intensifier la fonction domiciliaire des immeubles des grandes rues de la ville. En effet, dans un grand nombre de ces rues, des magazins occupent le rez-de-chaussée, et il s'y trouve parfois au-dessus un autre magazin ou un appartement. Dans le but d'améliorer l'utilisation du territoire, nous aimerions y voir plutôt des immeubles de

absorb some of the increase in population in the Toronto area. Cutting down on urban sprawl, of course, helps to prevent further spread into greenlands and agricultural areas, which are quite valuable to us. We've set out to redevelop and intensify residential uses on vacant industrial lands. In the process we will remediate and reclaim for the city land poisoned by decades of environmental degradation and abuse. It's not an easy thing to do, as we're finding out. Nevertheless, it will be done.

These initiatives show—and this is really the point of all of this list—that local government is very much in the forefront of environmental activity in this country. This list is by no means exhaustive, nor is it restricted to Toronto alone. Most local governments in Canada are initiating new environmental programs all the time. They are doing this because their citizens are increasingly environmentally aware and demand that it be done.

I am also tabling with you declarations from the urban environmental conferences that have been held in the past few months in Oslo, Norway. There was another one in Sao Paulo, Brazil. There were two in Canada, one in Toronto and one in Montreal. These declarations represent the commitment of over 1,000 urban communities to achieving fundamental environmental change in their cities. Everywhere we turn today, we are seeing concrete activities that reinforce the time-honoured exhortation, as you said a little earlier, Mr. Chairman, to think globally and act locally.

I would like to make the following suggestions for future constitutional arrangements. First, I believe the federal government has an important role to play in setting national environmental standards. Provincial governments should be given the responsibility for ensuring that these standards are met in their jurisdiction. The federal government, however, should retain its power to mitigate the spill–over effects of pollution and harmful processes across provincial and international boundaries and waterways. While I recognize that this sort of arrangement is not strictly speaking your principle of Canadian federalism, we do have the Canada Health Act, as an example of an area in which federal standards have acted to produce a uniform level of service in the country.

A strong federal presence in the environmental field is important to ensure that the environmental imperative is not sacrificed to provincial development activities and priorities. A strong set of national environmental standards would be an important component of any strong economic union. No province, indeed for that matter no trading partner, would be able to achieve a competitive advantage through lower environmental standards or practices. I would also hope that

[Translation]

quatre ou cinq étages, ce qui est encore tout à fait acceptable. Cette solution entraînerait une meilleure utilisation des réseaux de transport en commun et de l'infrastructure urbaine existante, sans compter qu'elle réduirait l'étalement tentaculaire de la ville. On pourrait ainsi faire face à une partie de l'augmentation de la population dans la région torontoise. En réduisant l'étalement urbain, on réduirait du même coup l'empiètement sur les zones agricoles et les zones vertes, qui nous sont très précieuses. Nous avons entrepris de réfléchir à l'utilisation résidentielle qu'on pourrait faire des terrains vagues qu'a délaissés l'industrie. Ce faisant, nous récupérerons pour la ville les terrains que pendant des années on a laissé se dégrader. Ce n'est pas une tâche facile, comme nous sommes en train de le constater. Néanmoins, nous y arriverons.

Ces mesures montrent—et c'est vraiment là le but de toute cette liste—qu'au Canada l'administration locale est très active sur le plan de l'environnement. Cette liste est loin d'être exhaustive, et ne concerne pas que Toronto. La majorité des administrations locales au Canada ne cessent de créer de nouveaux programmes pour l'environnement. Si elles le font, c'est que les citoyens sont de plus en plus sensibilisés à la crise de l'environnement et qu'ils exigent qu'on agisse.

Je dépose également des déclarations qui ont été faites à des conférences sur l'environnement urbain qui ont eu lieu au cours des derniers mois à Oslo, en Norvège. Il y en a eu une autre à Sao Paulo, au Brésil. Il y en a eu deux au Canada, une à Toronto et l'autre à Montréal. Ces déclarations concrétisent la volonté de plus de 1,000 collectivités urbaines d'opérer des changements en profondeur dans leur environnement urbain. Aujourd'hui, où que l'on soit, des mesures concrètes sont prises pour traduire en action ce principe de longue date, que vous rappeliez plus tôt, monsieur le président, à savoir qu'il faut avoir une vision planétaire tout en agissant chez soi.

J'aimerais faire les propositions suivantes eu égard aux futures ententes constitutionnelles. D'abord, je pense que le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer dans l'établissement de normes environnementales nationales. Les gouvernements provinciaux devraient avoir la responsabilité de faire en sorte que ces normes soient respectées sur leur territoire. Le gouvernement fédéral, toutefois, devrait conserver le pouvoir qu'il a de réduire les risques que posent la pollution et les procédés nocifs, dont les effets peuvent ressentis au-delà des limites provinciales et internationales et des cours d'eau. Tout en reconnaissant qu'une entente de ce type ne correspond pas parfaitement à la notion que vous avez du fédéralisme canadien, la Loi canadienne sur la santé témoigne du fait que le gouvernement fédéral a pu établir des normes pour assurer la prestation uniforme de services au Canada.

La présence active du gouvernement fédéral dans le domaine de l'environnement est importante pour qu'on puisse s'assurer qu'on ne sacrifie pas les priorités en matière d'environnement au profit d'activités et de priorités de développement des provinces. Toute union économique solide devrait reposer sur un ensemble solide de normes environnementales nationales. Aucune province, et en l'occurrence aucun partenaire commercial, ne pourrait

stringent environmental standards would not be struck down as barriers to the movement of goods or labour.

• 1605

Second, as the environment is not specifically mentioned in the Constitution, I would support the creation and institution of an environmental bill of rights. Such an institution should ensure public participation in the environmental decision-making process, and would vest each individual with the right to live in a healthful environment as it seeks to ensure that individuals, groups, industries, and government are playing by the same rules.

Volume two of the Macdonald commission, entitled "The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada", in 1985 considered the relationship between the environmental issues, natural resources, and the economy. One element of this discussion was a suggestion that we indeed should develop an environmental bill of rights, incorporating components such as the right to a healthy and attractive environment, the right to use the law to defend the environment in courts and tribunals, environmental impact studies, access to information, public participation in setting environmental standards, an environmental ombudsman, class actions, the right to defend the environment at a reasonable cost, restrictions on agency decisions, judicial review of administrative action, and burden of proof to be on the polluter.

These I think are useful components of an environmental bill of rights, and would operate with a national set of environmental standards, in hand with the environmental standards, to ensure broad knowledge of and participation by citizens in decision—making.

With respect to regulatory issues, there are three things things I would like to note. The first is enforcement. There must be penalties and enforcement mechanisms in place in order to lead governments to achieve the goals of environmental protection to ensure that this happens. There is, of course, the problem of a lack of clear constitutional assignments of jurisdiction caused by frequent cases of overlap and duplication of regulatory authority. Recent political stress associated with constitutional amendments and the division of resource revenue, together with the complex chemical and biological problems of modern environmental pollution, make the effective functioning of historical regulatory structure quite difficult. I do not have any easy answers.

[Traduction]

bénéficier d'un avantage comparatif par l'abaissement des normes ou des pratiques environnementales. J'ose aussi espérer qu'on n'imposerait pas de normes environnementales strictes dans le but d'entraver la libre circulation des marchandises ou de la main-d'oeuvre.

Deuxièmement, comme il n'est pas expressément fait mention de l'environnement dans la Constitution, je serais en faveur de la rédaction et de l'adoption d'une déclaration des droits de l'environnement. On garantirait ainsi la participation du public au processus de prise de décisions en matière d'environnement ainsi que le droit de chacun de vivre dans un environnement salubre. Et ce document nous aiderait à nous assurer que les individus, les groupes, le monde des affaires et le gouvernement sont assujettis aux mêmes règles.

Dans le volume deux du rapport de la Commission Macdonald, la «Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada», rapport publié en 1985, on étudiait les rapports qui existent entre les questions d'environnement, les ressources naturelles et l'économie. On y mentionne qu'il a été proposé que nous rédigions une déclaration des droits de l'environnement, qui pourrait reposer sur quelques-uns des principes suivants, notamment le droit à un environnement sain et agréable; le droit de faire appel à la loi pour défendre l'environnement devant les cours et les tribunaux; des études sur l'impact écologique; l'accès à l'information; participation publique à l'établissement de normes sur l'environnement; la nomination d'un médiateur sur l'environnement; des recours collectifs: le droit de défendre l'environnement à un coût raisonnable; des restrictions sur les décisions des organismes; une étude judiciaire des mesures administratives; et l'attribution au pollueur de la charge de la preuve.

Voilà à mon sens des principes qui pourraient utilement sous-tendre une déclaration des droits de l'environnement: celle-ci irait de pair avec un ensemble national de normes environnementales, et l'on pourrait s'assurer ainsi de bien informer les citoyens et de les amener à participer au processus de prise de décisions.

Pour ce qui est de la réglementation, j'aimerais souligner trois points. D'abord, il faut parler de la mise en application. Il faut prévoir des sanctions et des mécanismes de mise en application afin d'amener les gouvernements à réaliser leurs objectifs de protection de l'environnement. Il est bien certain que la Constitution ne définit pas clairement quels sont les domaines de compétence et qu'il y a souvent des cas de chevauchement en matière de réglementation. Les tensions politiques qui ont récemment surgi au sujet des modifications constitutionnelles et du partage des recettes de l'exploitation des ressources, ainsi que la complexité des problèmes chimiques et biologiques que pose de nos jours la pollution de l'environnement, compliquent grandement le fonctionnement des organismes de réglementation traditionnels. Je n'ai pas de solution toute trouvée.

Another point in terms of regulations that I think is quite important is that the capacity of community groups and citizens to initiate action and change must be a component of any effective regulatory system. The character and mechanisms for citizen participation in decision–making and regulatory activity should be set out in the environmental bill of rights.

Finally, Mr. Chairman and members of the committee, we need to find a way for all three levels of government in Canada to operate in concert to meet the challenges posed by the environmental crisis. I would propose that immediate attention be given to innovative, institutional, and funding mechanisms, to support tri–level partnerships for environmental remediation.

I know that when you talk about tri-level one must be very careful of constitutional arrangements. At one time that was a word that was used to a fair extent, but certainly in recent years that has not been the case. However, without going backwards, or without going around the arrangements between the federal government and the provinces, I think there needs to be some mechanism found whereby we can have partnerships that involve the local level of government.

In conclusion, I would like to tell you that there is a great willingness on the part of people at the local level to make cities clean, healthy, safe, and environmentally sustainable. Their energies and the energy of community groups, non-governmental organizations, and local governments, are the front line in the battle to save our environment, and the suggestions I have made today, if implemented, would help provide the support we need at the local level to help ensure that we have sustainable communities. Thank you very much.

The Chairman: Thank you very much, Mayor Eggleton. I am sure there will be a number of questions and comments on a very insightful and encouraging presentation.

Mr. Martin (LaSalle—Émard): First of all, Mr. Mayor, I would like to add my voice to those who welcome you to this committee. Although I am not from your city, I have two sons who live in your city, and I must say that based on discussions with them and from things that I know otherwise, you are going to be very sadly missed on the municipal scene in Toronto. Speaking also as a Canadian and an environmentalist, you have really taken a lead. You have been one of the most active politicians in this field. I sincerely hope you are going to maintain that interest and that involvement.

• 1610

Mayor Eggleton: Thank you, and I will be, absolutely.

Mr. Martin: I would like to ask you three questions. These really flow from one concept, the one you dealt with at the very end of your presentation.

[Translation]

Toujours au sujet de la réglementation, et je pense que c'est là un aspect très important, la capacité qu'ont les groupes communautaires et les citoyens de faire quelque chose et d'apporter un changement doit être prise en compte dans tout système de réglementation qui se veut efficace. Les mécanismes de participation publique au processus de prise de décisions et de réglementation ainsi que la nature de cette participation devraient être définis dans la déclaration des droits sur l'environnement.

Enfin, monsieur le président, membres du comité, nous devons trouver une façon pour les trois paliers de gouvernement au Canada de travailler de concert pour affronter la crise de l'environnement. Je proposerais qu'on accorde immédiatement son attention à des mécanismes de financement et des mécanismes institutionnels qui soient innovateurs et qu'on soutienne des partenariats à trois niveaux pour trouver une solution aux problèmes de l'environnement.

Je sais que quand on parle de fonctionnement à trois niveaux il faut bien tenir compte des ententes constitutionnelles. Il fut un temps où l'on employait ce mot à tout propos, mais ce n'est plus le cas depuis quelques années. Cependant, sans vouloir revenir en arrière, et sans vouloir esquiver les ententes conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces, je pense qu'il faudrait disposer de certains mécanismes qui nous permettraient d'avoir des partenariats incluant le niveau d'administration local.

En conclusion, j'aimerais vous dire qu'au niveau local les populations sont tout à fait disposées à rendre les villes propres, salubres, sûres et environnementalement durables. Les efforts que déploient le public, les groupes communautaires, les organismes non gouvernementaux et les administrations locales sont de toute première importance si l'on veut protéger l'environnement. Les propositions que j'ai faites aujourd'hui, si l'on y donnait suite, nous fourniraient le soutien dont nous avons besoin au niveau local pour faire en sorte que nos collectivités soient durables. Je vous remercie beaucoup.

Le président: Merci beaucoup, monsieur le maire. On vous posera certainement beaucoup de questions relativement à cet exposé très éclairant et très encourageant.

M. Martin (LaSalle—Émard): Tout d'abord, monsieur le maire, j'aimerais moi aussi vous souhaiter la bienvenue au comité. Bien que je ne sois pas de Toronto, j'ai quand même deux fils qui y vivent, et si je me fie à ce qu'ils m'en disent et à ce que j'ai appris par ailleurs au sujet de Toronto, on regrettera beaucoup votre départ de la scène municipale. En tant que Canadien et défenseur de l'environnement, vous avez vraiment joué un rôle de chef de file. Vous avez été l'un des hommes politiques les plus actifs dans ce domaine. J'espère sincèrement que vous allez conserver cet intérêt et ce degré de participation.

M. Eggleton: Merci. Vous pouvez certainement y compter.

M. Martin: Je voudrais vous poser trois questions découlant du concept que vous avez abordé à la fin de votre exposé.

One of my colleagues, one of Mrs. Catterall's colleagues, Joe Volpe, the member for Eglinton—Lawrence, about five months ago wrote quite an articulate and innovative piece on the role of municipalities in the constitutional process. He said that effectively, given the increasing urbanization of the city, this constitutional process generally, not necessarily just dealing with the environment, ought to involve the major cities far more than it has.

So my first comment to you is not one related to the environment, but is by way of background. I will ask you the three questions and then you can handle them any way you like. If you like, you could comment on the general role of the municipality in the over-all evolution of the Canadian Constitution.

Secondly, I would ask you to elaborate on that which you found somewhat delicate. That is, in this body we are dealing with the relationship between the federal and provincial governments. You represent a government which is larger than quite a number of provincial governments.

I was wondering, in terms of the environment, if you would like to deal with how you would see the relationship between the federal government and a major metropolitan area such as yours. I will give you an example of the kind of probelm that can arise.

I was in Vancouver not long ago, prior to the demise of the previous government. There was quite a strong feeling on behalf of Vancouver City Council that a number of the things both they and we would like to have seen done were constrained by the provincial government then in place. I simply give you that as an example.

The third question flows from that; it's all part of the same thing. I would simply repeat your comment on page 20, and then ask you to elaborate on it. You said:

I would propose that immediate attention be given to innovative institutional and funding mechanisms to support tri-level partnerships for environmental remediation.

I wonder if you would elaborate on that.

Mayor Eggleton: With respect to the role of municipalities overall in a constitutional framework, I think particularly the large municipalities of this country are quite capable of assuming a more major role than being just the creatures of their provinces.

Metropolitan Toronto in particular, taken in its total context, has a bigger budget and a bigger number of employees than most of the provinces in the country. It would make great sense for that kind of stature, that kind of ability to be able to shape the lives of people, to be recognized in a constitutional sense.

I don't hear, though, at the federal or provincial level anybody touting that, per se. When you look at the present proposals on the table, they are primarily dealing with Quebec and Quebec's role within the Constitution as being [Traduction]

L'un de mes collègues, qui est aussi un collègue de M^{me} Catterall, Joe Volpe, député d'Eglinton—Lawrence, a rédigé il y a environ cinq mois un document étoffé et novateur sur le rôle des municipalités dans le processus constitutionnel. Il a affirmé que dans le contexte actuel d'une urbanisation croissante, le processus constitutionnel devrait, de façon générale, faire beaucoup plus de place aux grandes villes qu'il ne l'a fait jusqu'à maintenant, et ce, pas uniquement dans le domaine de l'environnement.

Ma première observation ne porte donc pas sur l'environnement. Il s'agit simplement d'une mise en contexte. Je vais vous poser mes trois questions, et vous y répondrez à votre guise. Si vous le souhaitez, vous pouvez aussi nous parler du rôle des municipalités dans l'évolution globale de la Constitution canadienne.

Deuxièmement, je vous demanderais d'aborder un sujet quelque peu délicat. Comme vous le savez, notre comité s'intéresse aux relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Pour votre part, vous représentez un gouvernement plus imposant qu'un certain nombre de gouvernements provinciaux.

En termes d'environnement, pourriez-vous nous dire comment vous voyez les rapports entre le gouvernement fédéral et une grande métropole comme la vôtre? Je vais vous donner un exemple du genre de problèmes susceptibles de se poser.

J'étais à Vancouver, il n'y a pas tellement longtemps, avant la défaite du gouvernement précédent. Les membres du conseil municipal de Vancouver étaient fortement convaincus que de nombreuses initiatives que la ville et le gouvernement fédéral auraient aimé prendre étaient entravées par le gouvernement provincial en place à ce moment-là. Ce n'est qu'un simple exemple.

Ma troisième question découle des précédentes. Elle s'inscrit dans le même contexte. Je vais citer un extrait de la page 20 de votre mémoire et vous demander de nous donner plus de détails à ce sujet. Vous dites:

Je propose que l'on envisage sans retard d'établir des mécanismes institutionnels et financiers novateurs afin d'appuyer un partenariat tripartite pour résoudre les problèmes environnementaux.

Pourriez-vous nous en dire plus long là-dessus?

M. Eggleton: Au sujet du rôle des municipalités dans un cadre constitutionnel, j'estime que les grandes métropoles du pays sont tout à fait aptes à jouer un rôle qui va plus loin que celui de simples attributs de leur province.

Prise dans son ensemble, la communauté urbaine de Toronto dispose de budgets plus considérables et d'un plus grand nombre d'employés que la plupart des provinces au pays. Il ne serait que logique que cette envergure, cette capacité d'influencer la vie des gens, soient reconnues dans le contexte constitutionnel.

Cependant, je n'entends personne insister là-dessus, ni au niveau fédéral ni au niveau provincial. Les propositions actuelles qui sont sur la table concernent surtout le Québec et le rôle du Québec au sein de la Constitution. Il s'agit de la

the most immediate matter. Others proposals deal with the free flow of goods and services, labour and capital across the country, and the long-standing discussion about Senate reform and other kinds of institutional reforms.

There doesn't appear to be a will to open it up beyond that. Maybe some future round of discussions could involve some constitutional framework that would provide for the recognition of municipal governments, of the city state, or whatever you want to call it. Municipalities do a lot in the shaping of the lives of people in this country. Most people do live in urban areas in this country. I think that should be recognized and the appropriate resources be allowed to flow to local–level government.

We are saddled with property tax and very little else, whereas the main sources of revenue that come from the cities are not always returned to the cities in the same way that I think is necessary to ensure that we are able to enhance our infrastructure, keep it up to date and deal with the general health and welfare of our people.

• 1615

So yes, I think there should some dialogue as to how local government should be within the constitutional framework.

The federal-municipal relationship—we used to have that kind of thing, particularly in housing, when CMHC would deal more directly with municipalities. We were quite happy with that relationship, but it changed and we went through a period of time where it was not always the easiest thing to provide housing. The situation, at least in our province, has improved over time, and we have become used to that relationship. But CMHC, as a national agency that has offices all over the place, does manage to keep in close contact with what is happening locally. In dealing with environmental issues, I would hope that we could keep that kind of close contact with municipal governments, so that even if money is channeled through the provincial government there will still be an opportunity for some form of a three-way partnership.

I suppose that is what I am saying when I talk about innovation. I do not know that I can answer your question too specifically on that, other than to say let's not get hung up on the fact that municipalities are creatures of the province and nothing can be done by the federal government. Let's find ways of doing it that are still within the constitutional framework, and let us get money to the local level where it can do so much, as I demonstrated in the kind of things that we are doing in Toronto.

The Chairman: Thank you.

Mr. Stevenson (Durham): I would like to ask questions in two different areas, one leading on from what Mr. Martin was asking and the other one less related to the subject at hand but still an environmental issue, one quite significant in the area that I represent.

[Translation]

question la plus pressante. Les autres propositions portent sur la libre circulation des biens et services, de la main-d'oeuvre et des capitaux à l'échelle du pays. On y retrouve aussi le débat de longue date au sujet d'un Sénat renouvelé et d'autres réformes des institutions.

Il ne semble pas y avoir de volonté d'ouvrir plus avant le champ de la discussion. Peut-être qu'à l'occasion de discussions futures, on instaurera un cadre constitutionnel permettant la reconnaissance des administrations municipales ou des villes-États. Peu importe comment on les appelle. Les municipalités façonnent de près la vie des citoyens canadiens. En effet, la plupart des Canadiens vivent dans les villes. Je pense que ce fait devrait être reconnu et que l'on devrait autoriser l'acheminement des ressources appropriées au palier d'administration local.

Depuis toujours, nous percevons la taxe foncière, mais guère plus, alors que les principales recettes générées par les villes ne leur sont pas toujours remises comme elles le devraient si l'on veut qu'elles puissent améliorer leur infrastructure, la moderniser et assurer la santé et le bien-être de leur population.

Je préconise évidemment qu'il y ait un dialogue sur la façon d'intégrer les administrations locales dans le giron constitutionnel.

Pour ce qui est des relations fédérales-municipales, nous en avons fait l'expérience dans le domaine du logement surtout, lorsque la SCHL traitait de façon plus directe avec les municipalités. Nous jugions ces rapports fort satisfaisants, mais ils ont évolué et traversé une période difficile, étant donné la conjoncture dans le secteur du logement. La situation s'est améliorée avec le temps, du moins dans notre province, et nous nous sommes habitués à cette relation. Il faut dire que la SCHL, qui est un organisme national ayant des bureaux un peu partout, réussit à garder un contact étroit avec la scène locale. J'espère qu'en matière de dossiers environnementaux nous pourrons aussi bénéficier de ce genre de rapports étroits, de sorte que si des fonds sont acheminés par l'entremise du gouvernement provincial, on pourra quand même instaurer une forme de partenariat tripartite.

C'est vraiment là que je veux en venir lorsque je dis souhaiter que l'on innove. Je ne sais pas trop comment répondre plus précisément à votre question, sauf pour dire qu'il ne faut pas être omnubilé par le fait que les municipalités sont des attributs des provinces et en conclure que le gouvernement fédéral ne peut rien faire. Essayons d'employer des moyens qui s'inscrivent dans le cadre constitutionnel et faisons en sorte d'acheminer au niveau local les fonds qui peuvent faire toute la différence, comme en font foi les initiatives que nous avons prises à Toronto.

Le président: Merci.

M. Stevenson (Durham): Je voudrais poser des questions dans deux domaines différents. La première fait suite à l'intervention de M. Martin, même si elle s'écarte du sujet à l'étude, et ma deuxième question porte quand même sur l'environnement et revêt beaucoup d'importance dans la région que je représente.

The Chairman: I am anticipating your question.

Mr. Stevenson: You mentioned in your presentation here your thrust in many areas of the environment. I should congratulate you and acknowledge that you have shown significant leadership. As individuals we tend to be a little more anxious to point our fingers at other people and get them to crack to some of their environmental problems, rather than to deal with some of the problems in our own lives.

You do bring forward the idea of possible limitation of vehicle activity in the city to try to get the carbon dioxide levels down to what hopefully will be the rule for the nation and the globe at some point. That of course will have a major impact on the everyday lives of a number of people living and working in the city. When the time comes to make decisions like that or others akin to it—it remains to be seen how popular those policies will be when that day arrives.

How do you see the working relationship between, for example, a federal government some day in the future striving to meet some national or global guideline or standard which has been established to deal with major cities like Toronto? It may become necessary to bring in things that have a major impact on a city, and while they might like the idea at first it can become a real problem for individuals and may not be politically attractive.

Mayor Eggleton: First of all, with respect to the matter of vehicle control, the report that we received had 74 recommendations. None of them was a drastic kind of thing that you sometimes hear talked about—put up tollgates or ban cars from everywhere in the downtown area. They are all practical solutions that can be implemented without getting people's backs up. They are on the positive side. I always believe the first things you do, before you get into more restrictive things, are to try the measures that enhance, try to make more attractive the alternates; try to provide bicycle paths, for example, or better public transportation, more convenient public transportation.

• 1620

Certainly one area in which the federal government can be very helpful to us is the rail lines under the control of CN and CP in and around the Toronto area. We can't afford to keep building subways in the traditional way of tunnelling, and yet we have to improve our public transit infrastructure.

One way would be to use some of these rail lines. They are underutilized for freight purposes. We would like to get more use of them for passenger services. The GO system that we have in Ontario is a terrific system, and I would certainly like to see it expanded more, and better integrated with the TTC. I am sorry if I am digressing here a bit, but I think this is a good point, and it is a good point that the federal government can be of help. In places like Paris or London,

[Traduction]

Le président: Je devine ce que c'est.

M. Stevenson: Dans votre exposé, vous avez parlé de vos initiatives dans un grand nombre de domaines écologiques. Je vous félicite et je reconnais que vous avez fait preuve de beaucoup de leadership. En tant qu'individus, nous avons plutôt tendance à pointer du doigt les autres pour les sommer de régler leurs problèmes environnementaux plutôt que de régler les nôtres

Vous envisagez la possibilité de limiter la circulation automobile dans la ville pour essayer de réduire les émissions de dioxyde de carbone à des niveaux qui, on l'espère, seront uniformes dans l'ensemble du pays, voire même de la planète à un moment donné. Évidemment, une telle mesure aurait une incidence considérable sur la vie de tous les jours d'un grand nombre de personnes qui travaillent et qui vivent dans votre ville. Lorsque le moment viendra de prendre des décisions comme celles-là ou d'autres du même genre, il faudra voir dans quelle mesure ces politiques seront acceptées par la population.

Comment envisageriez-vous vos rapports avec un gouvernement fédéral futur qui souhaiterait respecter des lignes directrices ou des normes nationales ou internationales qui s'appliqueraient à des grandes villes comme Toronto? Il peut s'avérer nécessaire d'imposer des mesures ayant des répercussions d'envergure sur une ville. Il se peut fort bien que les gens jugent l'idée bonne au premier abord, mais qu'étant donné qu'elle créera pour eux des problèmes concrets, elle ne soit guère séduisante sur le plan politique.

M. Eggleton: Premièrement, pour ce qui est du contrôle des véhicules automobiles, le rapport que nous avons reçu renfermait 74 recommandations. Aucune d'entre elles ne proposait des mesures radicales comme celles dont on entend parfois parler, soit la construction de péage ou l'interdiction d'utiliser l'automobile pour se rendre au centre-ville. Il y a toutes sortes de solutions pratiques que l'on peut mettre en vigueur sans susciter un tollé. Il s'agit de solutions positives. J'ai toujours été convaincu que la première chose à faire, avant d'imposer des mesures restrictives, était d'adopter des initiatives aptes à améliorer les conditions. Il faut rendre les solutions de rechange plus séduisantes; par exemple, offrir des pistes cyclables ou un système de transport en commun meilleur ou plus efficace.

Il est un domaine dans lequel le gouvernement fédéral peut nous être d'une très grande aide, étant donné que c'est le CN et le CP qui contrôlent les voies ferrées à destination et aux environs de Toronto. Nous ne pouvons plus nous permettre de construire des métros souterrains, comme on le faisait traditionnellement. Et pourtant, nous devons améliorer notre infrastructure de transport en commun.

Une solution consisterait à se servir de certaines de ces voies ferrées, qui sont d'ailleurs sous-utilisées pour le transport du fret. Nous aimerions pouvoir les exploiter pour le trafic voyageurs. Le système GO en vigueur en Ontario est formidable, et je souhaiterais qu'il soit étendu et mieux intégré avec la TTC. Je m'excuse si je m'écarte un peu du sujet, mais il me semble que c'est un bon exemple. C'est un exemple où le gouvernement fédéral peut nous être utile.

they have regional systems integrated with the local systems. I think this provides a much better infrastructure for public transit. If we could have GO integrated, both in its fare system and in its physical station lay-outs with the TTC, I think it would get a lot more people interested in taking public transit.

It is those kinds of measures that I see, first and foremost. Maybe down the line you have to consider restrictive measures on the use of automobiles, but I would say that they are the last resort.

With respect to a working relationship with the federal government, well, we have been able to do this in other areas in the past, as I mentioned, in housing. I think while standards are set at the federal level, there needs to be the local government working within that framework, able to bring about the necessary research in citizen involvement, in applying the specific measures that are relevant to them within that framework. But I think there needs to be a lot of local control over that, but again, within a partnership framework.

Mr. Stevenson: At the moment, you do not see any legal or structural barriers that should be addressed, which could become major blockages in development of policy in the future, which would interrelate between major cities and the federal government?

Mayor Eggleton: Well, not from our perspective. The provincial government, though, may not like that kind of direct involvement, and so there would have to be a three-way involved discussion as to how that might be achieved. I think we, looking at the current reality, would think that any funds that have to flow would have to flow through the provincial level. We would perhaps, in informal discussions, work out a three-way arrangement. More formally, there would be provincial-federal and then provincial-municipal legal agreements that would put this in place.

Mr. Stevenson: If I might for a moment, Mr. Chairman, slightly digress—

Mayor Eggleton: I don't know what happened to the Blue Jays, if that's what you. . .

The Chairman: [Inaudible—Editor]...the Blue Jays, and I know where he is coming from.

Mr. Stevenson: I represent part of the region of Durham, and residents of that area, of course, in the whole periphery of Toronto and metropolitan Toronto enjoy very much the opportunities of work and entertainment, everything that Toronto and the metropolitan area provide to us. We do not enjoy quite so much the solid waste issue that becomes very much a part of life in the area that I represent. There is an ongoing problem.

A few years ago we had mixed farming and today we have dairy farms and so on. We have a situation where the crop of this year provides most of the nutrients for the livestock, and then the livestock provide most of the nutrients for next year's crop. It is pretty much a closed system. It works well.

[Translation]

Dans des villes comme Paris ou Londres, on a intégré les réseaux régionaux aux réseaux locaux. À mon sens, cela fournit une bien meilleure infrastructure pour le transport en commun. Si nous pouvions intégrer le système GO à la TTC, tant pour les tarifs que pour les stations, beaucoup de gens seraient intéressés au transport en commun.

C'est donc ce genre de mesures que j'envisage d'abord et avant tout. Évidemment, il faudra peut-être envisager plus tard de restreindre l'utilisation des véhicules automobiles, mais à mon sens, cela devrait être le dernier recours.

Pour ce qui est d'entretenir une relation de travail avec le gouvernement fédéral, nous l'avons déjà fait dans d'autres secteurs par le passé, notamment dans celui du logement. Même si les normes sont établies au niveau fédéral, il faut que l'administration locale puisse intervenir, qu'elle puisse faire les recherches nécessaires sur la participation des citoyens en vue de prendre les mesures précises qui s'appliquent à son niveau. J'estime que les autorités locales doivent exercer énormément de contrôle en la matière, mais encore une fois, dans le cadre d'un partenariat.

M. Stevenson: À l'heure actuelle, existe-t-il, à vos yeux, des barrières juridiques ou structurelles qu'il faudrait supprimer parce qu'elles risquent de devenir des obstacles sérieux à l'élaboration de la politique de l'avenir, politique reposant sur une interaction entre les grandes villes et le gouvernement fédéral?

M. Eggleton: Pas selon notre perspective. Cependant, le gouvernement provincial pourrait ne pas apprécier ce genre d'intervention directe de la part du gouvernement fédéral et, pour cette raison, il faut qu'il y ait des discussions tripartites sur les moyens de réussir cet exercice. Compte tenu de la situation actuelle, je crois que tout financement devrait être acheminé par l'entremise du gouvernement provincial. On pourrait adopter un arrangement tripartite lors de discussions officieuses, mais officiellement, on conclurait d'abord des ententes fédérales-provinciales suivies d'ententes provinciales-municipales.

M. Stevenson: Monsieur le président, permettez-moi de m'écarter brièvement. . .

M. Eggleton: Je ne sais pas ce qui est arrivé aux Blue Jays, si c'est ce que vous voulez. . .

Le président: [Inaudible—Éditeur]. . . les Blue Jays, et je sais où il yeut en venir.

M. Stevenson: Je représente une partie de la région de Durham. Évidemment, les résidents de cette région, comme tous ceux qui habitent à la périphérie de Toronto et de la région métropolitaine jouissent de tous les avantages qu'offre cette ville sur le plan du travail et des loisirs. Cependant, il y a un aspect qui leur plaît beaucoup moins, soit le problème des déchets urbains, qui est une préoccupation quotidienne dans la région que je représente. Il s'agit d'un problème constant.

Il y a quelques années, nous avions une agriculture mixte, alors qu'aujourd'hui nous avons des fermes laitières, etc. À l'heure actuelle, la récolte de cette année fournit la plupart des éléments nutritifs du bétail, qui, à son tour, fournit la plupart des éléments nutritifs pour la récolte de l'année d'après. On peut donc dire que c'est un système clos, qui fonctionne très bien.

• 1625

When you take livestock from the farms, which usually happens a great deal—as you get urbanization there is of course a greater tendency to remove livestock from the areas near cities—all of that food, whether it is apples, vegetables, or corn, ends up as cornstarch, cornflakes, or whatever the case may be, ends up in human use. You no longer have a closed system. Sewage sludge can be tested and some of it can certainly be shown to be low in heavy metals and can be used and returned to the land. Solid household waste is certainly compostable. Those items together or united are very compostable.

The agricultural community tried on a number of occasions to get the environmental players to come up with a system of closing the loop and putting the safe component of that material back on the land. We had minimal success in doing this. Just trying to close that loop, again, I would like your comments on a sustained agricultural industry near major cities. With tipping fees in excess of \$100 a tonne, I would ask why we haven't at least tried satellite sites of compostable or partially composted material that could be used on a large–scale basis going back to agricultural land in a safe way within 30, 40, or 50 miles of cities such as Toronto.

Mayor Eggleton: That is being actively considered. I think it is a question of the correct way, the correct technology, the correct design of these kind of mass composting facilities that we are looking at now. We compost leaves in a mass way. We do special pick-ups to compost those and other garden waste. We have also been encouraging people to do their own backyard composting. I do a lot of that. We buy these boxes for something in the order of \$60 or \$70 and sell them for about \$20 to people. This is really a small program.

There has been a fair bit of examination of this mass composting possibility. I don't know whether Dr. Gale has something to add to that.

Dr. Robert Gale (Manager, Environmental Protection Office, Public Health Department, City of Toronto): As I understand it, there are major studies underway at the University of Guelph on this issue, looking at what contaminants are in sludge and various compostable materials to see if they are a viable source of nutrients for farms. So I think one may see centralized composting at some point in the future.

My understanding of backyard composting, however, would suggest that it would be better for single-family residents to use this material for their own purposes rather than to forward it to some central location. As regards

[Traduction]

Mais avec la disparition du bétail dans les exploitations agricoles qui se trouvent subitement, avec l'urbanisation, aux abords immédiats des grandes villes, tout ce qui pouvait être utilisé comme fourrage, qu'il s'agisse de pommes, légumes ou maïs, est transformé en farine de maïs, et autres flocons de céréales, entre autres, c'est-à-dire en produits d'alimentation pour la population. C'est-à-dire que ce système clos dont je parlais n'existe plus. Or, l'on pourrait analyser les boues récupérées de l'épuration des eaux d'égouts, et lorsque la teneur en métal serait suffisamment faible, ces boues pourraient être retournées à la terre. Par ailleurs, les ordures ménagères solides sont certainement utilisables à des fins de compost. Voilà donc deux sources possibles de matières utilisables pour la production d'engrais.

Les agriculteurs ont essayé, à diverses reprises, d'intéresser les spécialistes de l'environnement à cette idée d'une fermeture du système, d'une circulation des matériaux en question, qui permettraient d'utiliser tout ce qui est sûr pour engraisser la terre. Je dois dire qu'on ne nous a pas beaucoup suivi dans notre initiative. J'aimerais donc savoir ce que vous pensez, toujours à propos de cette idée d'une fermeture du cycle, de la possibilité de développer une industrie agricole écologique aux abords des grandes villes. Alors que les prix se situent à l'heure actuelle aux alentours de 100\$ la tonne, je demande pourquoi nous n'avons pas au moins essayé d'organiser des sites satellites de compost, ou de matières partiellement décomposées qui pourraient être ensuite, à grande échelle, retournées à la terre de façon tout à fait sûre dans un rayon de 30, 40 ou 50 milles autour de villes telles que Toronto.

M. Eggleton: On y réfléchit de façon très sérieuse. Il s'agit de trouver la bonne formule, les bonnes techniques, et une conception adéquate pour ces installations de compost à grande échelle que nous envisageons. C'est déjà ce que nous faisons pour les feuilles à l'automne. Nous organisons des collectes spéciales des feuilles mortes, et des déchets provenant des jardins qui peuvent ensuite faire de l'engrais. Nous avons également encouragé les particuliers à faire euxmêmes leur propre compost dans leur jardin. Ce que moi-même je fais beaucoup. Nous achetons des boîtes pour 60\$ ou 70\$, et les cédons à la population à 20\$. Ce n'est pas un programme très coûteux.

On a déjà pas mal réfléchi à cette question de la création de compost à grande échelle. Je ne sais pas si M. Gale a quelque chose à ajouter à cela.

M. Robert Gale (directeur du Bureau de protection de l'environnement, Département de santé publique, ville de Toronto): Plusieurs études importantes ont été entreprises sur ce sujet par l'Université de Guelph, études qui portent sur les agents polluants que l'on peut trouver dans les boues et les matières dégradables diverses dont on pourrait faire une source tout à fait rentable d'engrais pour l'agriculture. On pourrait à l'avenir envisager une centralisation de ce compost.

À propos du compost des particuliers, dans les jardins, nous pensons qu'il serait préférable que les ménages utilisent cet engrais pour leurs propres besoins, plutôt que de le faire transporter jusqu'à un site central. Pour ce qui est de ce

backyard composting, the results are very, very encouraging. My own work in this area as an academic shows that something in the order of 219 kilograms of combined kitchen and yard waste can be diverted from a single-family home over the course of a year. So it is very significant, and if it used as a soil supplement in urban areas then it provides an important source of nutrients for urban areas. That doesn't directly answer your question, but it does show that a lot of waste can be diverted from land fill.

• 1630

The Chairman: Thank you. I realize we did stray somewhat, only because I knew that it would be easier to allow the question to be dealt with than to try to resist.

Mrs. Catterall (Ottawa West): I'm interested in a couple of things. It seems to me that Toronto is also doing a fair bit internationally, and I would be interested in hearing more about the program you have going with Sao Paulo, for instance. In what ways could that be more effective? If there were federal government involvement internationally, for instance, in sharing urban technology and incorporating what Canadian cities know in some of their official development programs, in looking at that as a focus of development aid to other countries...

When I look at the Great Lakes—and it seems to me that it has been actioned by the communities around the Great Lakes, perhaps even more on the American side. They made a major contribution through the 1970s and 1980s in terms of phosphorus reduction in the lakes, and I think they will also make continuing contributions in terms of chemical contaminants. What are the areas in which municipalities are stymied by not having the jurisdiction, not having the authority, and what would make it possible to do more of what you are able to do?

For instance, you mentioned that you are applying energy standards to new development in Toronto. Has that been challenged? Would you be challenged if you were to try, for instance, to require an audit of chemicals being used in a new development and an accounting of how those were going to be disposed of or treated? That would require a major industrial developer, for instance, to do preplanning on the use and disposal of waste. It has always struck me as rather ridiculous that a municipality can tell a developer how many tulips to plant, but not that it can not spew poisons into the sewer system. I just wondered if there has been any progress in that area.

Finally, even if it is streaming into the next stage of constitutional renewal, I am not sure that the idea of the city state has yet reached a stage of acceptance, but what are the things that would free up municipalities to do more of what

[Translation]

compost de jardin, nous pouvons dire que les résultats sont déjà très, très encourageants. Le travail d'universitaire que j'ai pu faire dans ce domaine montre que chaque maison unifamiliale produit par année, dans sa cuisine et dans son jardin, quelque 219 kilogrammes de déchets et ordures. C'est donc important, et si c'est utilisé pour fumer la terre des zones urbaines, cela n'est pas négligeable. Je n'ai pas répondu directement à votre question, mais cela vous montre quand même que l'on peut certainement réutiliser une partie importante des ordures et déchets qui normalement atterrissent dans les décharges publiques.

Le président: Merci. Nous nous sommes un petit peu écartés du sujet, mais je savais qu'il serait finalement plus facile de vous permettre de traiter cette question que d'essayer de vous l'interdire.

Mme Catterall (Ottawa-Ouest): J'ai moi aussi quelques questions à poser. J'ai d'abord le sentiment que Toronto a des échanges très actifs avec l'étranger, et j'aimerais à ce sujet en savoir un petit peu plus sur les rapports que vous pouvez avoir avec la ville de Sao Paulo, par exemple. Y aurait-il une façon de donner plus de portée à ces échanges? Je pense par exemple à une participation du gouvernement fédéral, qui permettrait d'accélérer les échanges au plan des technologies urbaines, et notamment d'incorporer dans nos programmes de développement officiel ce savoir qu'ont pu accumuler les villes canadiennes, et d'en faire même une dimension particulière de notre aide au développement...

Prenez l'exemple des Grands Lacs. Je pense que tout ce qui s'est fait de positif s'est beaucoup fait à l'initiative des villes qui entourent les Grands Lacs, et peut-être même surtout du côté américain. Dans les années 70 et 80, on peut mettre à leur actif des mesures concrètes visant la réduction du phosphore dans l'eau des lacs, et je pense que leur action se poursuivra dans le sens de la lutte contre la pollution chimique. Y a-t-il des exemples précis de domaines où les municipalités sont entravées dans leurs actions du fait qu'elles n'ont pas les pouvoirs suffisants, les compétences voulues, et ce qui serait nécessaire pour que vous puissiez aller plus loin dans votre action?

Vous avez parlé par exemple des normes qui sont appliquées au domaine de l'énergie chaque fois que de nouveaux projets sont présentés à Toronto. Est-ce que cette politique a été contestée? Imaginons que vous exigiez, chaque fois qu'un projet industriel vous est soumis, un rapport d'analyse concernant les produits chimiques utilisés, évacués ou traités; peut-on penser alors que le promoteur vous attaquerait en justice? Celui-ci serait en effet tenu, par exemple, de planifier l'utilisation et l'évacuation des déchets. Il m'a toujours paru insensé que les municipalités puissent imposer aux promoteurs le nombre de tulipes qu'ils doivent planter, sans pouvoir par exemple leur interdire de déverser des poisons dans nos égouts. J'aimerais savoir si dans ce domaine l'on a progressé.

Finalement, et même si j'anticipe ici sur la question du renouvellement constitutionnel, sans avoir le sentiment que l'idée de ville-État soit à l'heure actuelle généralement acceptée, j'aimerais savoir ce que l'on pourrait faire pour

they are able to do? I agree that there is more that can be done at the local level to bring the different segments of society together to actually do something, because it affects their own living environment very directly and can often be done on a national plane.

Overall, what are the impediments to cities acting not only within Canada, but among each other internationally to share the technology and make cities better places to live?

Mayor Eggleton: Well, a lot has to do with resources.

Let me first of all talk about this question of energy standards and requiring them from developers. To this time, when we have been able to do that—and we have even asked them for car reduction plans. We are asking them to give out passes on the public transit system, as opposed to car spaces and things like that, although here it is far easier under federal income tax laws to get a deduction for the parking space on the car than it is for the TTC pass, for which you can't get a deduction.

So far we have done that within the framework of developers who are asking for official plan changes. As for official plan changes, we can ask for all sorts of things. It isn't in the building code yet, so if somebody is building according to the zoning by-law, we don't have that requirement. However, I believe that is under review at the moment by the province that established the building code. I am hopeful that those kinds of standards will find their way into the code soon.

• 1635

Dr. Gale: In terms of dealing with development review applications, the Department of Public Health within the City of Toronto has the right to review development applications. If there is a zoning change for example from industrial land to residential, then the medical officer of health, using health criteria, has an opportunity to comment if the site is contaminated by chemicals or toxins. So we have an opportunity to investigate the site and require remedial action to be taken before any development takes place.

Mayor Eggleton: Again, that is all if there is rezoning.

With respect to international efforts, and we mentioned our relationship with Sao Paulo, we also have one with Lima, Peru. Those are actually operated with CIDA paying the out-of-pocket expenses. We provide the staff time, the know-how; we work with municipal counterparts in the administration in each of these cities and are able to help them in quite a number of ways with CIDA picking up the out-of-pocket expenses.

Certainly over the last few years there has been a tendency for CIDA to become more involved with municipal government through the Federation of Canadian Municipalities. For three years I headed international

[Traduction]

libérer les municipalités afin de leur donner les moyens d'aller plus loin dans leurs actions. Je pense en effet que l'on peut faire plus, au niveau local, dans le sens d'un rapprochement des divers secteurs de la société, en vue d'une plus grande collaboration dans des domaines qui touchent directement aux problèmes de l'environnement immédiat, et ce genre de politique pourrait être appliquée au plan national.

De façon générale, quels sont les obstacles auxquels se heurtent les villes qui, au Canada, mais également sur la scène internationale, cherchent à partager leurs connaissances des techniques pour faire de nos cités de meilleurs lieux de vie?

M. Eggleton: C'est beaucoup une question de moyens et de ressources.

Parlons d'abord de cette question des normes que l'on essaie d'imposer aux promoteurs industriels dans le domaine de l'énergie. Chaque fois que nous avons pu faire quelque chose... nous sommes même allés jusqu'à leur demander de mettre en place une politique de réduction de l'utilisation de l'automobile. C'est-à-dire que nous leur demandons de distribuer des cartes d'abonnement aux transports publics, au lieu d'espaces de stationnement par exemple, alors qu'il est beaucoup plus facile, dans le cadre de la fiscalité fédérale, d'obtenir des déductions pour les espaces de stationnement automobile que pour des cartes d'abonnement aux transports publics, qui ne vous donnent droit à aucune déduction.

C'est donc ce que nous faisons lorsque certains promoteurs demandent une modification du plan directeur officiel. Lorsqu'il y a une demande de modification de ce plan, nous pouvons en échange demander beaucoup de choses. Pour le moment, nos exigences ne sont pas encore inscrites dans le Code du bâtiment, et si quelqu'un construit en se conformant au règlement de zonage, nous ne pouvons rien exiger. Je pense toutefois que la province, qui a établi le Code du bâtiment, revoit la question en ce moment. J'espère que ce genre de normes seront rapidement intégrées au code.

M. Gale: Le Département de santé publique de la ville de Toronto a droit d'examen sur les demandes de construction. S'il faut par exemple changer le zonage d'un terrain industriel pour en faire un terrain résidentiel, l'agent du Département de santé peut, en s'appuyant sur des critères sanitaires, exprimer des commentaires si le site est contaminé par des produits chimiques ou des toxines. Nous pouvons donc enquêter sur le site et demander que la situation soit rectifiée avant toute activité de construction.

M. Eggleton: À condition, là encore, qu'il y ait rezonage.

En ce qui concerne les efforts internationaux, nous avons parlé de nos rapports avec Sao Paulo, et nous en avons aussi avec Lima, au Pérou. Ces liaisons se font par l'intermédiaire de l'ACDI, qui paie les frais divers. Nous fournissons du personnel, et les connaissances; nous travaillons avec nos homologues municipaux de l'administration de chacune de ces villes et nous les aidons de multiples façons, cependant que l'ACDI se charge des frais divers.

Depuis quelques années, l'ACDI intervient de plus en plus dans les administrations municipales par le biais de la Fédération canadienne des municipalités. Pendant trois ans, j'ai dirigé les programmes internationaux de la FCM, qui

programs at the FCM, which had a bigger budget than the rest of the FCM, and virtually all the money was coming from CIDA. So that has been quite helpful. I think it has also been helpful that CIDA has changed its focus somewhat so that it is now much more into dealing with urban projects than ever before. I think we have a lot of Canadian knowhow. We have a lot of things we can do to help these cities, and these programs can also be helpful in environmental protection. They can help to reduce environmental degradation. I think it is important that we be able to continue to provide them and even expand our efforts to do so. We can't do it, though, on the property tax base, so again it comes back to resources. It comes back to needing the funds to be able to do it. We have something, I think, to offer these urban areas in other parts of the world, and the federal government and indeed the provincial governments should be trying to make sure that happens.

With respect to the idea of city states or cities having a constitution, again it is a question of being able to have the resources to do the things that are necessary to keep our cities in good shape. Cities are major economic engines for this country and it is important that they be livable. It is important to get people to want to live in those cities. To do that means they'll invest, so we need to have the resources to make sure that we keep our streets and our neighbourhoods safe and environments healthy for people to live in.

Dr. Gale: Going back to the question of contaminated sites and the issue of impediments, what would be useful for the municipality is guidelines and standards that could be set by a national government to which we could respond. As a small office, it is very difficult for us to do the original research necessary to determine what criteria we should use in assessing development initiatives. That is one of the impediments we face.

The Chairman: I would like to come back to that. I would like to follow that up and also to do a couple of bits of business. Let me ask the question first of all.

Mayor Eggleton, you said very clearly in your presentation that you felt the federal government had a basic responsibility to set the standards, and then the enforcement of those standards very often would lie with other jurisdictions. The setting of the standards themselves is an increasingly sophisticated and sometimes difficult exercise.

• 1640

It is my perception that a national government, in order to set those standards effectively, has to have some kind of effective collaboration. You called it a tripartite arrangement. Am I right in assuming that seems to be one of the weaknesses in the present situation, that there seems to be not sufficient ongoing mechanisms to ensure that adequate consultation does take place? Is that a problem? Is it a problem caused by the present constitutional arrangements? Could that be, or should that be altered in some way?

Mayor Eggleton: Yes. Local governments would love to talk to the federal government, would love to talk to the federal and provincial governments around a table, but it has been a no-no for some time now. At one time there was an

[Translation]

disposaient d'un budget plus important que le reste de la FCM, et pratiquement tout l'argent de ces programmes venait de l'ACDI. Il s'agit donc d'une aide considérable. Je pense aussi que la réorientation des priorités de l'ACDI, qui s'occupe maintenant beaucoup plus de projets urbains, a eu un effet positif. Je pense que nous avons beaucoup de compétences au Canada. Nous pouvons faire beaucoup de choses pour aider ces villes, et ces programmes peuvent aussi avoir un rôle écologique. Ils peuvent permettre de réduire la dégradation de l'environnement. Je pense qu'il est important de continuer à les assurer, et même de les développer. Ce n'est toutefois pas possible uniquement sur la base des taxes foncières; donc, cela repose le problème des ressources. Il faut avoir les fonds nécessaires. Je crois que nous avons quelque chose à offrir à ces centres urbains de diverses régions du monde, et que le gouvernement fédéral, et même les gouvernements provinciaux, devraient s'assurer que cela soit possible.

Pour ce qui est de l'idée des villes-États ou des cités disposant d'une constitution, là encore, le problème, c'est d'avoir suffisamment de ressources pour prendre des inesures nécessaires au bon entretien de nos villes. Les villes sont un moteur économique puissant pour notre pays, et il est important qu'on puisse y vivre correctement. Il faut que les gens aient envie d'y vivre. Si c'est le cas, ils y investiront, et, par conséquent, il faut que nous ayons les ressources nécessaires pour proposer aux citadins des rues et des quartiers sains et sans danger.

M. Gale: Pour en revenir à la question des sites contaminés et des obstacles, il serait utile que les municipalités puissent s'appuyer sur des lignes directrices et des normes établies par un gouvernement national. Étant un petit bureau, il nous est très difficile de faire toutes les recherches nécessaires pour déterminer les critères à utiliser pour évaluer des initiatives d'aménagement. C'est l'un des obstacles auxquels nous nous heurtons.

Le président: J'aimerais revenir là-dessus. J'aimerais poursuivre cette question et aussi aborder un ou deux points techniques. Je commence par la question.

Monsieur le maire, vous avez dit très clairement dans votre exposé qu'à votre avis, c'est le gouvernement fédéral qui devrait établir les normes, mais qu'ensuite l'application de ces normes relèverait d'autres administrations. L'établissement de normes est un exercice de plus en plus subtil et parfois difficile à réaliser.

J'ai l'impression que, pour pouvoir procéder correctement à cet exercice, il faut que le gouvernement national bénéficie d'une collaboration efficace. Vous avez parlé d'entente tripartite. Ai-je raison de penser que c'est l'une des faiblesses de la situation actuelle, qu'il n'y a apparemment pas suffisamment de mécanismes en place pour assurer une consultation adéquate? Est-ce que c'est un problème? Est-ce que c'est un problème? Est-ce que c'est un problème lié aux dispositions constitutionnelles actuelles? Peut-on ou doit-on modifier cela?

M. Eggleton: Oui. Les administrations locales aimeraient bien dialoguer avec le gouvernement fédéral, aimeraient rencontrer les administrations fédérales et provinciales autour d'une table, mais c'est hors de question depuis quelque

urban affairs ministry in the federal government, and since I have been in municipal politics for 22 years I can remember sitting around the table at a lot of tri-level discussions. I thought they were enormously useful.

I am also trying to be practical and trying to be realistic about the matter. I don't see that is going to come about again, but there needs at least to be a dialogue—I don't see any problem with that—even informal dialogue, so that we are meshing together our energies and our efforts and our resources to do the best we can to overcome environmental degradation. I think that way Canada can make a much better contribution to the saving of this planet and can set strong leadership. Let's not go off in different directions; let's work together at doing this. I hope I have demonstrated we can do an awful lot here to help the country and to help our provinces.

For goodness sake, let's sit down and work at these things together. If the legal framework still has to be municipality to province, and province to federal government, okay, but let's at least have discussions and work these things out together.

The Chairman: You would be pleased to know that two nights ago in your city, at Queen's Park when we met with provincial counterparts on the issue of the Constitution, I made the point there that one of the most fundamental changes that occurred since the British North America Act was passed in 1867 was the massive migration of people to urban areas in Canada. As I think you and my colleague pointed out, there are more people living in Metro Toronto than in about half the provinces of Canada all grouped together, apart altogether from budgets and staffing. Not to have some kind of recognition of that whole new arrangement within a renewed Constitution seems to me to be not terribly realistic.

Mayor Eggleton: I think it is absurd. It is an absurd way to go about using our resources most efficiently and effectively on any issue, not just on the environment but on a lot of other issues as well that cross over the borders between the different levels of government. When there are federal-provincial conferences, why can't we at least have some municipal leaders invited to be part of the dialogue—if they are not sitting at the main table, at least to be there? That would be a start.

Mr. Van De Walle (St. Albert): Mr. Mayor, prior to the meeting we had some discussion about the fate of the Blue Jays. You indicated future plans and that sort of thing. As one of those ardent baseball fans from western Canada who supported Toronto over all these years, may I just make one suggestion—that you change the name from Blue Jays to Green Bays, or something like that.

Some hon. members: Oh, oh.

Mr. Van De Walle: Now, on with the question. You stated that the citizens of your city want to save the environment. I think all of us agree that public awareness is growing. Do you think that they are ready to accept the financial responsibilities? There is a cost that goes with saving the environment. How do you, as a municipal politician, read the mood of the public out there?

[Traduction]

temps. Il y a eu autrefois un ministère des Affaires urbaines au gouvernement fédéral, et comme je m'occupe de politique municipale depuis 22 ans, je me souviens d'avoir participé autrefois à de nombreuses rencontres tripartites. Je crois que ces discussions étaient extrêmement utiles.

J'essaie aussi d'être réaliste et d'avoir une vision concrète du problème. Je pense que nous ne recréerons pas le passé, mais il faut au moins établir un dialogue—cela ne devrait pas poser de problème—ne fût—ce qu'un dialogue officieux, pour pouvoir synchroniser nos énergies, nos efforts et nos ressources et lutter le mieux possible contre la dégradation de l'environnement. Je pense que cela permettrait au Canada de mieux contribuer à sauver notre planète et de prendre fermement la direction des opérations. Ne nous dispersons pas; unissons nos efforts. J'espère que je vous ai montré que nous pouvions faire beaucoup pour aider notre pays et nos provinces.

Mais il faut absolument que nous travaillions ensemble à cette question. Même si juridiquement il faut que la transmission se fasse de la municipalité à la province et de la province au gouvernement fédéral, au moins discutons—en pour déblayer la question.

Le président: Vous serez heureux d'apprendre qu'avanthier soir dans votre ville, à Queen's Park, quand nous avons rencontré nos homologues provinciaux sur la question de la Constitution, j'ai souligné que l'un des changements les plus fondamentaux qui s'étaient produits dans notre pays depuis l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1867, c'était l'exode massif de la population vers les centres urbains. Comme vous-même et mon collègue l'avez souligné, on trouve plus de gens dans la communauté urbaine de Toronto que dans la moitié des provinces du Canada, sans parler des budgets et du personnel. Je trouve que c'est vraiment manquer de réalisme que de ne pas tenir compte de ces données entièrement nouvelles dans le renouvellement de la Constitution.

M. Eggleton: C'est absurde. Si nous voulons utiliser nos ressources aussi efficacement que possible pour toutes sortes de problèmes, pas seulement l'environnement, mais pour d'autres questions qui chevauchent les divers niveaux de gouvernement, pourquoi n'invite-t-on pas les dirigeants municipaux aux conférences fédérales-provinciales, sinon comme participants, du moins comme observateurs? Ce serait un début.

M. Van De Walle (St-Albert): Monsieur le maire, avant notre réunion, nous avons parlé du sort des Blue Jays. Vous nous avez parlé de vos plans futurs et de ce genre de choses. Faisant partie des fanatiques du baseball de l'Ouest du Canada qui ont appuyé Toronto depuis des années, pourrais-je vous suggérer de remplacer ce nom de Blue Jays par Green Bays, ou quelque chose du genre?

Des voix: Oh, oh.

M. Van De Walle: J'en viens maintenant à ma question. Vous avez dit que les Torontois voulaient sauver l'environnement. Je pense que nous reconnaissons tous que le public est de plus en plus sensibilisé. Pensez-vous que les gens soient prêts à accepter leurs responsabilités financières? La protection de l'environnement se paie. En tant que politicien municipal, que pensez-vous de l'attitude du public à cet égard?

Mayor Eggleton: First of all, I am glad the Blue Jays are popular all over the country. I am glad something in Toronto is.

Some hon, members: Oh, oh.

• 1645

People are saying in terms of the various polls that have been conducted that they are willing to pay more taxes to ensure the security of the planet from environmental degradation. On the other hand, you also hear a lot of complaints about the taxes that exist. I think we need to put more resources to save the planet. There's no doubt about that, and I think people want to make sure that we are doing our utmost to counter the environmental problems we have. I think we are going to have to try to find some creative ways to do that.

Carbon tax—maybe a carbon tax wouldn't be a totally new tax. It could be used to offset other taxes. Maybe it's a shift in the burden to polluter pay. I think we should do that. I think a carbon tax could produce a fair bit of money that partly could be used to reduce other taxes and partly used to help cut down on environmental degradation, both within Canada and other parts of the world.

Mr. Van De Walle: If I may go on to the other area that I wanted to have some discussion about, in part it was discussed earlier, the role of the federal government. You indicated that you believe that the federal government has an important role to play in setting the national environment standards, and we had some discussion up to this point, but are there some things that you feel that the federal government should do right now, that should be in place?

Mayor Eggleton: Oh, yes. Even without a standards framework or even an environmental bill of rights, there are a lot of things that could be done. The government has brought forward a green plan. I think there needs to be not only implementation of that, but many of the things I talked about here in terms of what local government could do.

I would like to see federal involvement. I've even indicated, when it comes to transportation we would like to get more use of the rail lines. It would be good to have the federal government assisting us in doing that because that will help to improve public transit and cut down on auto use and cut down on not only carbon dioxide emissions but other toxic emissions.

I don't think we would have any trouble coming up with a long list of things that the federal government could assist local government to do, things that would help to cut down on environmental degradation. I would hope that the federal government would give a lot of priority to these issues, even now.

Mr. Van De Walle: Thank you.

The Chairman: I know Dr. Jackson has a question, but before that there are two bits of business I'd like to deal with while we have a quorum.

[Translation]

M. Eggleton: Tout d'abord, je me réjouis de cette popularité des Blue Jays dans tout le pays. Il est réconfortant de voir quelque chose de populaire à Toronto.

Des voix: Oh, oh.

Dans les divers sondages réalisés, les gens disent qu'ils sont prêts à payer plus de taxes pour lutter contre la détérioration de l'environnement qui menace la planète. D'un autre côté, les gens se plaignent aussi beaucoup des taxes déjà existantes. Je pense qu'il faut accroître les ressources mises à contribution pour sauver la planète. Cela ne fait aucun doute, et je crois que les gens veulent s'assurer que nous ferons tout notre possible pour surmonter nos problèmes écologiques. Je crois que nous allons pour cela devoir trouver des solutions novatrices.

Une taxe sur les combustibles fossiles ne serait peut-être pas entièrement nouvelle. Elle pourrait servir à diminuer d'autres taxes. Ce serait un moyen de faire payer les pollueurs. Je pense qu'il faudrait le faire. A mon avis, une taxe sur les combustibles fossiles pourrait rapporter des sommes considérables qui permettraient en partie de diminuer d'autres taxes et de freiner la détérioration de l'environnement au Canada et ailleurs.

M. Van De Walle: J'en viens au deuxième point que je voulais aborder, et dont il a été partiellement question tout à l'heure: le rôle du gouvernement fédéral. Vous dites que le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer pour l'élaboration de normes environnementales nationales, et nous en avons déjà discuté, mais y a-t-il des choses que le gouvernement fédéral devrait faire dès maintenant, qui devraient déjà exister?

M. Eggleton: Oh, oui. Même en l'absence d'un cadre de normes ou d'une déclaration des droits de l'environnement, on pourrait faire des quantités de choses. Le gouvernement a déjà présenté un plan vert. Je crois qu'il faut non seulement appliquer ce plan, mais réaliser tout un tas d'initiatives que j'ai mentionnées pour les administrations locales.

J'aimerais qu'il y ait une participation gouvernementale. J'ai même dit qu'en matière de transports, nous aimerions pouvoir plus utiliser les lignes ferroviaires. Il serait bon que le gouvernement fédéral nous aide dans ce domaine, car cela permettrait d'améliorer les transports publics, de diminuer l'utilisation des voitures particulières et de réduire non seulement les émissions de gaz carbonique, mais d'autres émissions de produits toxiques.

Je crois que nous pourrions facilement établir une longue liste de choses que le gouvernement fédéral pourrait aider les administrations locales à réaliser, des choses qui permettraient de freiner la dégradation de l'environnement. J'aimerais bien que le gouvernement fédéral donne tout de suite une priorité importante à ces questions.

M. Van De Walle: Merci.

Le président: Je sais que M. Jackson a une question à poser, mais avant cela j'aimerais aborder deux points techniques pendant que nous avons encore le quorum.

You were kind enough, Mayor Eggleton, to give us copies of declarations from four recent international conferences of cities. I had a brief glance at them and I think they are sufficiently brief but important that we should append them as part of today's testimony, if members are in agreement.

I would also include in that the Toronto "Declaration of the Environment: Framework for a Detailed Implentation Plan". I think these are useful bits of evidence for those who are not here and for the readership that there is to the committee hearings, to have that on the record. So if that is agreeable—

Mr. Martin: We didn't get them.

The Chairman: No, I have the only copy.

Mr. Martin: That is favouritism.

The Chairman: That's right. That's so everybody could see it.

Mayor Eggleton: I am sorry I couldn't bring additional copies, but they are there for you to reproduce.

The Chairman: The local member from Toronto got it.

Mayor Eggleton: I mentioned that the one that I think has the most number of points in it is from the Toronto gathering of municipal leaders.

There were over 100 municipalities from some 70 countries present at that and there are 26 points to that declaration. One of the interesting points in that is that municipal leaders would like to establish a local initiatives environmental fund. This would perhaps be something that could be sponsored by and perhaps be a result from the Earth Summit Conference, but sponsored by a UN agency.

I understand that the UNDP agency is interested in doing it with the World Bank, and if Canada and other countries supported this endeavour there could be a lot of money directed into Third World cities in particular, which are growing at an enormous rate. Some of these cities, such as Mexico and Sao Paulo, are going to have a population as big as all of Canada in another 10 or 15 years.

• 1650

These funds would be used for environmental research, education, technology, transfer training, and so on. But that is one thing municipal leaders have proposed that we can all work on together to help other cities, particularly in the Third World. It would be good to have the support of your committee and the Government of Canada with respect to that endeavour.

The Chairman: The other matter is a straight bit of our own housekeeping. The current contracts for Dr. Jackson and Rachel Baxter have expired. Now that we have some budgetary approval from the liaison committee, I am proposing that the committee retain the professional services of Dr. Ian Jackson as director of research, and Rachel Baxter, with the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, for an amount not to exceed \$40,000 for the

[Traduction]

Vous avez eu la gentillesse, monsieur le maire, de nous communiquer des exemplaires de déclarations faites à quatre récentes conférences internationales de villes. J'y ai jeté un rapide coup d'oeil, et je pense qu'elles sont à la fois assez brèves et assez importantes pour être annexées au compte rendu d'aujourd'hui, si les membres du comité sont d'accord.

J'ajouterais aussi à cela la déclaration de Toronto intitulée: «Declaration of the Environment: Framework for a Detailed Implementation Plan». Je pense que ce sont là des témoignages intéressants pour ceux qui ne sont pas là et pour les lecteurs des comptes rendus de nos délibérations. Donc, si vous êtes d'accord. . .

M. Martin: Nous ne les avons pas eues.

Le président: Non, j'ai le seul exemplaire.

M. Martin: C'est du favoritisme.

Le président: C'est juste. C'est précisément pour permettre à tout le monde de les voir.

M. Eggleton: Je suis désolé de ne pas avoir pu en apporter d'autres exemplaires, mais vous pouvez les reproduire.

Le président: Le député local de Toronto l'a eu.

M. Eggleton: J'ai signalé que celui qui contenait le plus d'information à mon avis est celui de la réunion des dirigeants municipaux à Toronto.

Plus de 100 municipalités de quelque 70 pays étaient représentées à cette conférence, et la déclaration comporte 26 points. L'un des points intéressants est que les dirigeants municipaux aimeraient mettre sur pied un fonds environnemental pour les initiatives locales. Cette initiative pourrait être parrainée ou lancée par le Sommet de la terre, mais parrainée par un organisme des Nations Unies.

Je sais que le PNUD serait intéressé à le faire avec la Banque mondiale, et si le Canada et d'autres pays appuyaient cette entreprise, on pourrait axer des sommes considérables sur des villes du Tiers monde en particulier, qui croissent à un rythme effarant. Certaines de ces villes, comme Mexico et Sao Paulo, vont avoir une population équivalente à celle de tout le Canada d'ici 10 ou 15 ans.

Ces fonds serviraient à la recherche environnementale, à l'éducation, au transfert technologique, à la formation, etc. C'est une des propositions des dirigeants municipaux que nous pouvons tous promouvoir pour aider d'autres villes, en particulier dans le Tiers monde. Il serait utile que votre comité et le gouvernement du Canada donnent leur appui à cette entreprise.

Le président: L'autre question concerne directement notre cuisine interne. Le contrat actuel de M. Jackson et de Rachel Baxter sont arrivés à expiration. Maintenant que nous avons l'autorisation budgétaire du comité de liaison, je propose que notre comité conserve les services professionnels de M. Ian Jackson comme directeur de la recherche, et de Rachel Baxter, du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, pour une somme ne

period ending December 31. That is a ceiling figure. This gives authorization for us to continue the contracts with both of them. Are we agreed?

Some hon. members: Agreed.

Dr. Ian Jackson (Committee Researcher): Can I begin by saying that as a former member of the staff of the Ministry of State for Urban Affairs, I heard the word "tri-level" with a certain amount of nostalgia.

I would like to pursue something raised by both Mr. Stevenson and Ms Catterall, but to push just a little bit further. Some of the research on this topic of the division of powers under environmental issues done for this committee by my colleague from the Library of Parliament tends to take the view that it's not the Constitution that's the problem, it's the political will. In a sense, your evidence today has tended to support that. I mean, here is the political will of Toronto, and look what has happened. I would like to nail this down by asking you or Dr. Gale whether in developing this strategy for Toronto you came up against an area where you said that you really ought to be doing something there but unfortunately couldn't because of the division of powers. Was there anything specific you can touch on that you weren't able to do as you developed this strategy, because of the current division of powers?

Mayor Eggleton: As I said earlier, I think our big impediment is resources. There are some things we can't do, but we've been very creative in finding ways to do things. Where we can't do things directly we certainly take on an advocacy role.

I would agree with your statement about political will. I think a lot of this can be done outside a constitutional framework. But since I was asked to comment on that framework, I have presented it here today.

Let me give you a couple of examples. What right do we have in law to control how much recycled fibre the newspapers use? We don't—but we happen to also own the streets they put their boxes on, which they depend upon to a great extent. So we are using that.

We find creative ways like that. It's received a lot of attention. They weren't happy about it. They said they couldn't do 50%, they couldn't get it out of the mills. Newspaper publishers in Toronto came to see me in my office. They got themselves together, got organized, and they brought all the presence of all the big mills right across Canada.

So they certainly took us very seriously in all of this. I must say, we have given them more time, but we are sticking to our position that we want them to take it seriously and to use more recycled fibre. I think it's happening.

Perhaps one of the more daring areas was to have a by-law on chlorofluorocarbons, particularly when it comes to sale or manufacture. Most of that happens outside of Toronto, so what can the City of Toronto do on that kind of by-law?

[Translation]

dépassant pas 40,000\$ d'ici le 31 décembre. C'est un plafond. Cela nous donne l'autorisation de prolonger leurs contrats. Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Ian Jackson (attaché de recherche du Comité): Permettez-moi tout d'abord de vous dire qu'en tant qu'ancien membre du personnel du ministère d'État aux Affaires urbaines, c'est avec une certaine nostalgie que j'ai entendu parler de l'expression «tripartite».

J'aimerais approfondir un peu une question soulevée par M. Stevenson et M^{me} Catterall. D'après certaines des recherches réalisées pour le comité par mon collègue de la Bibliothèque du Parlement sur cette question de la division des pouvoirs en matière environnementale, le problème ne sera pas une question de Constitution, mais de volonté politique. Votre témoignage d'aujourd'hui confirme en un sens cette thèse. Il y a cette volonté politique à Toronto, et l'on voit ce qu'elle a permis d'obtenir. J'aimerais bien préciser cela en vous demandant ou en demandant à M. Gale si, quand vous avez élaboré cette stratégie pour Toronto, vous avez été confrontés à un domaine sur lequel il fallait vraiment faire quelque chose, mais vous ne pouviez malheureusement rien faire à cause de cette division des pouvoirs. Y a-t-il quelque chose de précis que vous n'avez pas pu réaliser dans le cadre de cette stratégie à cause de la division actuelle des pouvoirs?

M. Eggleton: Encore une fois, notre gros handicap, ce sont les ressources. Il y a certaines choses que nous ne pouvons pas faire, mais nous avons su trouver des solutions très imaginatives. Si nous ne pouvons pas faire les choses directement, nous poussons quand même à la roue.

Je suis d'accord avec ce que vous dites au sujet de la volonté politique. Je pense qu'une bonne partie de tout cela peut se faire en dehors d'un cadre constitutionnel. Mais quand vous me demandez de parler de ce cadre, c'est ce que j'ai fait aujourd'hui.

Je vais vous donner deux exemples. Quel droit la loi nous donne-t-elle de contrôler la quantité de fibres recyclées utilisées par les journaux? Aucun, mais il se trouve que nous sommes aussi propriétaires des rues où ces journaux installent leurs boîtes, et qu'ils sont donc en grande mesure dépendants de nous. Nous nous servons donc de ce levier.

Nous trouvons des solutions créatrices de ce genre. Elles suscitent beaucoup d'attention. Au début, ils n'étaient pas contents. Ils nous ont dit qu'ils ne pouvaient pas atteindre un pourcentage de 50 p. 100, que ce n'était pas possible d'obtenir cela des usines de pâtes et papier. Les éditeurs de journaux de Toronto sont venus me rencontrer dans mon bureau. Ils se sont rassemblés, organisés, et ils ont fait venir des représentants de toutes les grandes usines de pâtes et papier du Canada.

Donc, ils nous ont pris tout à fait au sérieux. Je dois dire que nous leur avons accordé plus de temps, mais que nous maintenons notre position et que nous voulons qu'ils utilisent plus de fibres recyclées. Je pense que cela progresse.

Une initiative plus audacieuse a été la mise sur pied d'un règlement sur les chlorofluorocarbones, en particulier au niveau de la vente ou de la fabrication. La plupart de ces activités se passent en dehors de Toronto; par conséquent, quel pouvoir la ville de Toronto peut-elle avoir avec ce genre de règlement?

[Texte]

In fact, when we first proposed the by-law, some of the big companies involved, including the big car companies, threatened court action. They were going to challenge us on it and said it was crazy for us to do this. But we went ahead with it, and I think it's done quite well.

• 1655

We have changed a little bit of the focus so that we are talking about the release of CFCs. Nevertheless, that is the important part of it, that is the part that deals with the effects of the ozone. So I think we have been able to do some quite effective things. I also think our measures pushed senior levels of government to move a little faster on it, because they did not want to say that they were against our effort to ban CFCs. But I thought, well, we really don't have the jurisdiction; this may not be the way to go about it, but I think it got attention.

We do look for all these creative ways, and where we can't do things like that we go into an advocacy mode. But how much stronger the political will would be if it were shared on all levels of government, working together and ensuring that the resources were available to do an effective job. We could do a hundred times better.

Dr. Gale: I do think there is a constitutional issue. And while it may be well addressed as a question of political will, the fact that we don't have defined environmental rights is a concern for the environmental community.

With regard to human rights, for example, it is very clear that we know what those rights are. And some provision in the Constitution for a bill on the environment I think would help to perhaps galvanize the political will.

The Chairman: Thank you both for coming here. Dr. Gale, we appreciate the large task you have and the expert advice and leadership you are giving to the City of Toronto. That is extremely helpful and we will likely call on your expertise from time to time.

Mayor Eggleton, I want to echo the statement that Paul Martin made earlier. You have made an outstanding contribution as the chief magistrate of Toronto to this committee, which has spent more time dealing with the issue of global warming and climate change than any other.

I think the example of the leadership of the City of Toronto—the holding of the conference in 1988 and the specific follow-up that has taken place at the municipal level—remains a beacon for not only other cities across North America but also for other governments, none to be mentioned by name, which certainly have major responsibility in this area.

I want to thank you very sincerely for your leadership, for assisting this committee. We hope we can make some good recommendations and a solid report out of this evidence that we are receiving so that you will feel your contribution has been worthwhile. Thank you very much.

[Traduction]

En fait, quand nous avons proposé ce règlement, certaines des grandes entreprises concernées, y compris les grands fabricants d'automobiles, ont menacé de nous poursuivre en justice. Ils voulaient le contester devant les tribunaux. Ils disaient que ce que nous faisions était idiot. Nous l'avons adopté tout de même, et je crois que nous avons obtenu de bons résultats.

Nous avons légèrement changé d'orientation et nous traitons maintenant des émissions de CFC. Néanmoins, et c'est ce qui importe le plus, c'est cet élément qui traite des effets sur l'ozone. J'estime donc que nous avons pris des mesures efficaces. Je crois aussi que les mesures que nous avons adoptées ont incité les paliers supérieurs de gouvernement à agir plus rapidement, car ils ne voulaient pas se montrer défavorables à nos efforts pour bannir les CFC. Nous n'avions peut-être pas vraiment compétence dans ce domaine, nous n'avons peut-être pas utilisé les bons moyens, mais nous avons certainement attiré l'attention.

Certes, nous cherchons des moyens innovateurs, et lorsqu'il ne nous est pas possible de prendre des mesures semblables, nous nous lançons dans des activités de militantisme. Mais la volonté politique serait tellement plus forte si elle était partagée à tous les niveaux de gouvernement, qui travailleraient de concert et verraient à ce qu'il y ait en place les ressources nécessaires pour réaliser un travail efficace. Nous obtiendrions des résultats cent fois meilleurs.

M. Gale: Je crois qu'il y a un aspect constitutionnel. Bien qu'on puisse le traiter comme une question de volonté politique, le fait que l'on n'ait pas défini les droits en matière d'environnement préoccupe les écologistes.

Par exemple, nous savons tous quels sont les droits de la personne. Je crois que si la Constitution prévoyait une déclaration de loi sur l'environnement, cela aiderait à galvaniser la volonté politique.

Le président: Je vous remercie tous deux d'être venus devant nous. Monsieur Gale, nous vous remercions de la vaste tâche que vous accomplissez, ainsi que des conseils d'expert et de l'esprit de chef de file que vous apportez à la ville de Toronto. Tout cela est extrêmement utile, et nous ferons probablement appel à vos compétences de temps à autre.

Monsieur le maire, permettez-moi de répéter ce que M. Paul Martin a dit précédemment. À titre de premier magistrat de la ville de Toronto, vous avez apporté une contribution exceptionnelle à notre comité, qui a consacré plus de temps au réchauffement de la planète et aux changements climatiques qu'à toute autre question.

Le leadership dont a fait preuve la ville de Toronto—en tenant la conférence de 1988 et en prenant des mesures de suivi au niveau municipal—demeure un exemple non seulement pour les autres villes nord-américaines, mais aussi pour d'autres gouvernements, et je ne nommerai personne, qui jouent certainement un rôle important dans ce domaine.

Je vous remercie sincèrement de votre leadership et de l'aide que vous apportez au comité. J'espère que nous pourrons formuler de bonnes recommandations et un rapport solide à partir notamment de votre témoignage, de façon à ce que vous puissiez constater la valeur de votre contribution. Merci. [Text]

Mayor Eggleton: Thank you.

Mrs. Catterall: Before we let our witnesses go, there is one additional piece of information I think would be very helpful to us.

We would like a copy of your purchasing policy, and perhaps more information on the... Did you just do an energy audit of government operations, or did you also do a water use audit, a chemical use audit and that sort of thing? If we could have more information on that, it might be helpful in persuading the government that there is a job for them to do there, since they seem reluctant to look at their own operations.

Mayor Eggleton: I will be happy to get that information.

The Chairman: Thank you again.

Mayor Eggleton: Thank you.

The Chairman: I would like to remind members that tomorrow at 3.30 p.m. we have the Minister of the Environment appearing in front of the committee.

The meeting is adjourned.

[Translation]

M. Eggleton: Merci.

Mme Catterall: Avant de laisser partir nos témoins, j'aimerais demander d'autres renseignements qui nous seront très utiles.

Nous aimerions avoir copie de votre politique d'achat, et peut-être davantage de renseignements sur le... Ne venez-vous pas de réaliser une vérification de l'utilisation de l'énergie par les services gouvernementaux? Avez-vous également fait une vérification de l'utilisation de l'eau, des produits chimiques? Si nous pouvions avoir davantage de renseignements à ce sujet, cela pourrait peut-être servir à persuader le gouvernement du rôle qu'il a à jouer, puisqu'il semble manifester une certaine réticence quant à l'examen de ses propres services.

M. Eggleton: Je serai heureux de vous fournir ces renseignements.

Le président: Merci encore.

M. Eggleton: Merci.

Le président: Je rappelle aux membres que demain, à 15h30, le ministre de l'Environnement comparaîtra devant notre comité.

La séance est levée.

APPENDIX "ENVO-10"

30TH IULA WORLD CONGRESS 23-27 JUNE 1991

ON ENVIRONMENT, HEALTH AND LIFESTYLE

ON BEHALF OF ITS MEMBERS AND ALL DELEGATES ATTENDING ITS 30TH WORLD CONGRESS, THE INTERNATIONAL UNION OF LOCAL AUTHORITIES CALLS UPON THE INTERNATIONAL COMMUNITY, NATIONAL GOVERNMENTS AND ALL LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES TO CONSIDER AND IMPLEMENT THE OSLO DECLARATION ON ENVIRONMENT, HEALTH AND LIFESTYLE ADOPTED BY THE IULA COUNCIL.

The International Union of Local Authorities (IULA), meeting in OSLO for its 30th World Congress on June 23-27 1991,

Deeply concerned about the state of the global environment and about how further environmental degradation threatens the prospects for environmental and human health and well-being of all people,

Mindful that the UN World Commission on Environment and Development in its report "Our Common Future" placed sustainable development firmly at the top of the global agenda,

Affirming that IULA will take on the challenge of the Commission and that this World Congress is an important part of the global follow-up process which the Commission called,

Welcoming the creation of the International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) and noting its inauguration in association with IULA of a programme of activities designed to promote local action for the solution of global problems,

Convinced that it is crucial in a global context that Local and Regional Authorities fully assume their responsibilities for the protection of the environment and for human development,

Welcoming the fact that the United Nations will convene the United Nations Conference on Environment and Development in Brazil in 1992 and determined that the concerns and responsibilities of Local and Regional Authorities should be fully recognized in that important forum,

Solemly proclaims the present Declaration and calls for local, national and international action for its implementation as a basis for sustainable development policies:

FUNDAMENTAL PRINCIPLES

1. Local and Regional Authorities, being in direct contact with the citizens, are uniquely well placed to identify and solve the problems which affects people's health and the environment. In these fields, Local and Regional Authorities exercise basic legislative decision-making, planning, environmental management, and advisory functions, and are critical sources of information, innovation, inspiration and mobilisation.

In exercising these functions vis-à-vis the people they serve, Local and Regional Authorities shall be guided by the following fundamental principles:

- a. Promotion of environmental quality and human health and cultural and biological diversity must be made a fundamental element in all economic development, planning, standard-setting, budgeting, management and information campaigns and be respectful of and sensitive to cultural differences. Balanced attention must be paid to anticipating and preventing environmental and health problems as well as to identifying and solving such problems.
- b. The provision of basic needs which are necessary for productive and dignified human life, such as shelter, food, safe water, sanitation, education, and other services, must be counted as priority environmental issues. Without these conditions human populations are forced into a struggle for survival that breeds unhealthy community living conditions, rapidly depletes natural resources, and degrades the natural environment.
- c. Citizens' access to all information relevant to environmental and health matters is a right and not a privilege.
- d. The whole community has a right to become involved at all levels of local and regional policy- and decision-making processes in matters of development, environment and health.
- e. All activities must be managed within the limits of tolerance of nature ('precautionary principle'). Lack of full scientific certainty must not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation.
- f. The 'polluter pays' principle must also be applied by Local and Regional Authorities.
- g. In a sustainably developed society environmental quality and quality of life must be seen as basic parameters more important than standard of living, which is merely an expression of consumption. Industrialised nations need to commit to not exporting obsolete and unsustainable technologies to developing nations and to not using developing nations as depositories for hazardous materials.

- h. While international concerns over the growing environmental threats in the developing countries are recognised, the industrialised nations have a special responsibility to take exemplary action in view of the much heavier demands which their societies place upon the earth's resources.
- i. In recognition of the imbalance in international trade and of the unjust distribution of the debt burdens, the wealthy societies must assume solidarity with the poor societies.

OBLIGATIONS

- 2. Local and Regional Authorities are duty-bound to ensure that the needs of the present are met without compromising the ability of the future generations to meet their own needs.
- 3. Local and Regional Authorities are obliged, in particular, to ensure sustainable social development, to build health support systems and to protect ecosystems, cultural and biological diversity by making better use of the resources available.
- 4. Local and Regional Authorities must take steps, through joint action at the local level as well as by seeking national and international assistance and co-operation, to help bring about the full realization of national and international environmental commitments and policies.
- 5. To ensure sustainable socio-economic development, the environment must be considered as a resource which has to be managed in shared responsibility with the citizens, the industrial sector and all levels of government.

AGENDA FOR ACTION

6. It is the right and duty of all Local and Regional Authorities to set priorities and to decide the means of achieving sustainable development. Sustainable development will require the integration of environment, health and social equity concerns into the economic development of their communities. Recognizing that the shared environment binds all Local and Regional Authorities to a common future, we, the delegates at IULA World Congress 1991, strongly urge the rigorous implementation of the following agenda for action.

7. In respect of global concerns:

- a. Support national and international measures to improve energy conservation and energy efficiency and to develop sources of energy benign to the environment and human health.
- b. Promote the elimination of substances depleting the ozone layer.
- c. Join in national and international efforts to reduce the levels of carbon dioxide, methane and other 'greenhouse gases' causing global atmospheric warming.
- d. Join in national and international measures which aim at reducing the emission of air pollutants such as nitrogen oxide, sulphur dioxide, and heavy metals.
- e. Support activities related to the conservation of cultural and biological diversity and genetic resources, including the conservation of significant areas of virgin forests and other important habitats including the wildlife and peoples native to these habitats.

8. In respect of local and regional concerns:

- a. Ensure the right of all interested parties in the community to be consulted as well as to participate in public decision-making aimed at ensuring that environment, health concerns and social equity are given highest priority in development decisions.
- b. Develop detailed plans for sustainable management of the environment and of natural resources. All budgeting, investment, policy and administrative decisions must be consistent with these plans.
- c. Establish and vigorously and consistently enforce legal sanctions; and advocate the establishment of effective penalty and liability provisions for the payment of appropriate compensation.
- d. Use economic incentives and disincentives in applying environmental policies.
- e. Promote the establishment of local indicators of environmental quality.

- f. Develop information programmes to promote sustainable management of the environment and of health support systems. Emphasize environment and health matters in all education programmes and personnel training.
- g. Promote intersectoral action and build alliances with public authorities at all levels to achieve sustainable development and have an impact on environmental quality.
- h. Initiate cooperation between local authorities, the employers and employees organisations, the business sector and community groups, thus combining resources and grass roots development expertise. One way of organising such cooperation would be to establish local councils for sustainable development.
- 9. Specific local and regional measures:
- a. Raise citizens' awareness of healthy lifestyles. Adopt policies which facilitate and reward healthy choices and which make these the socially most acceptable ones. Moderation of excessive consumption should be actively encouraged in order to halt unnecessary use of natural resources and limit adverse consequences on the environment.
- b. Strengthen district health systems based on primary health care, with an integrated management system in which professionals in many fields, as well as lay people, can implement preventive measures at the community level.
- c. Work out a comprehensive health promotion strategy based on the Global Strategy of Health for All by the Year 2000 suggested by WHO. The health promotion strategy should include developing leadership for primary health care, systematic health education for all, encouraging social networks and providing employment schemes aiming at minimizing unemployment.
- d. Implement effective water supply, delivery, re-use and waste-water treatment programmes. Reduce loss of water during delivery and adopt water conservation measures. Tax and administrative regimes worked out in co-operation with other relevant authorities should ensure the provision of clean drinking water for all citizens.

- e. Reduce garbage production and create awareness of garbage as a resource. Minimise the disposal of such resources through the establishment of pre-sorting, recycling and composting programmes. Assist households and business in reducing their use and in preventing the unsafe disposal of hazardous materials and compounds. Provide sufficient collection sites for re-usable materials. Adopt waste management policies that maximise human health and minimise adverse environmental effects, and ensure adequate control over the reduced transboundary movement of waste.
- f. Reduce energy consumption and adopt conservation programmes. Establish and support energy pricing policies which encourage energy efficiency. Support the application of renewable and environmentally benign energy sources, such as solar power.
- g. Adopt land use plans, both in urban and rural areas, which aim at preserving healthy natural and human environments and at halting uncontrolled urban growth. Such plans should promote the long-term principles of sustainable development rather than short-term economic advantage, and must be guided by the need to reduce energy consumption. Protect and expand green areas in cities to ensure that people do not lose the sense of nature, crucial to mental and physical well-being. These policies must be coordinated with policies on public transportation, housing, social welfare, and health promotion.
- h. Strengthen mass transport in general and particularly in the cities, by improving the efficiency and availability of public transport services such as railways, light rail, underground trains, and buses. Discourage the use of private cars in urban areas by all appropriate means. Devise physical planning and traffic management policies which promote urban development based on sound and clean transport infrastructure and low transport demand. Encourage and support bicycle and pedestrian transportation. Consider the introduction of traffic-free urban areas.

- i. Ensure the right of urban citizens to live in safe environments. Support the renewal of old urban environments in such a way that both physical solutions, social relations and health aspects are sufficiently taken care of. Traditional architectural characteristics must be preserved to the greatest extent possible. Tenants have a right to participate in important decision-making affecting the standard of housing, aesthetic concerns, cultural identity, established social structures and human values.
- j. Adopt tree-planting and reforestation programmes and promote agricultural practices to arrest the increase in atmospheric carbon dioxide.

IMPLEMENTATION AND FOLLOW-UP ACTION

Co-operation between Local and Regional Authorities

- 10. To enhance awareness of common environmental and health problems, and to make joint efforts in finding solutions, Local and Regional Authorities must collaborate both nationally and internationally. The facilities of IULA and ICLEI should be drawn upon. In particular:
- a. Local and Regional Authorities should exchange information on environmental monitoring techniques, and arrange for parallel surveillance of selected environmental indicators.
- b. Municipalities and National Associations of Local Authorities in wealthy societies must be ready to respond to the needs of Local Authorities in poorer societies with economic, organisational and technological means necessary for sustainable development and commit themselves also to implement these appropriate technologies.
- c. Local and Regional Authorities should identify relationships between environmental issues, on the one hand, and health and lifestyle issues, on the other.

National Governments

11. It is critical that national governments fully recognize Local and Regional Authorities as indispensable partners in the realization of sound environmental and health policies. National governments must ensure that Local and Regional Authorities have the necessary means to exercise the responsibilities and tasks set out in this Declaration including:

- a. Strengthened institutional powers and legal competence.
- b. Increased financial and personnel resources.
- c. Transfer of technological know-how, and easy access to information vital to the design and application of

affordable and effective technologies that are appropriate to local and regional environment and development needs.

- d. The establishment of an organisational framework which promotes and ensures co-ordination of joint local and national environmental efforts.
- 12. A combination of local assessment and response and national co-ordination is needed. While national governments must set some of the targets and objectives and and to a large extent perform overall control functions, the implementation of the targets and objectives must be the prime responsibility of Local and Regional Authorities.
- 13. National goverments and Local and Regional Authorities should jointly work out ways of taxing activities damaging to environmental quality and human health and of making energy-related prices reflect the costs of the use of natural resources.
- 14. National governments must take steps to involve Local and Regional Authorities in international negotiations concerning environment and health.

IULA

- 15. IULA and its regional bodies are invited:
- a. To promote co-operation among the international, national, regional and local levels of government for the purpose of implementing environmental policies and programmes. Due attention should be given to the special needs of Local and Regional Authorities in developing countries.
- b. To pursue a programme for the exchange among its members of ideas and recommendations in matters of health and environment in order to emphasize and help implement the most progressive standards; such a programme should draw upon the relevant experience and work of international organisations.

- c. To design programmes of education, training and information with a view to extending and developing the expertise and competence of local officials in the fields of environment and health.
- d. To strengthen IULA's cooperation with international organisations with special mandates in the areas of environment and health, such as the United Nations Environment Programme, the United Nations Development Programme, the United Nations Centre on Human Settlements (Habitat), the World Health Organisation and OECD, and its regional sections' cooperation with regional organisations of the UN and others, such as the Council of Europe and the European Community.
- e. To support the development of the International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) as the associated environmental organisation of IULA and to mandate ICLEI to assist in implementing the aims and recommendations of this Declaration.
- f. To ensure that the Preparatory Committee for the 1992 United Nations Conference on Environment and Development in Brazil officially recognises the role of IULA and ICLEI at the UN Conference in voicing the environmental concerns of Local and Regional Authorities in this and other fora.

Joint declaration adopted at the Third Summit of the World's Major Cities held in Montréal on October 15,16 and 17, 1991

The city is the expression of our desire to build and to share a collective habitat. To continue to inherit the city from our ancestors and bequeath it to our descendants, we must develop and sustain our urban habitats in ways that ensure the well-being and health of its citizens, as well as the beauty of their cities. Development is sustainable when it responds to present needs without compromising the ability of future generations to respond to their needs. Sustainable urban development seeks to apply this concept to improve the quality of life of the people in our cities in ways that are economically equitable and that recognize the diversity of the people and places that constitute the cities of the world. World peace, justice and respect for nature are essential in ensuring that our cities continue to serve our spiritual and material aspirations.

It is in this spirit that the mayors and governors attending the Third Summit of Major Cities of the World resolve that:

The reciprocal flow of materials and energy between the city, the hinterland and other ecosystems must be maintained if urban habitats and quality of life are to be sustained and improved for citizens in ways that are equitable and just;

Overall levels of material and energy consumption must be moderated and, if possible, reduced within the major cities in order to promote the equitable use of resources;

The design of a strategy and conceptual framework for sustainable urban development depends on the participation and commitment of citizens in all human settlements;

Sustainable urban development depends on concerted action by a partnership of citizens of the world in close cooperation with international, regional, national, and local organizations and governments, research and educational institutions, and business and industry;

The social and cultural diversity of urban populations throughout the world holds the promise of enormous creative potential that can be focused on diverse cultural values and generating innovative urban solutions;

New management methods, institutional frameworks and technologies based on the principles of sustainable development will require mobilization of intellectual, financial and technical resources worldwide;

The transfer of experience, experiments, expertise and technology in urban management depends on effective institutional linkages and mechanisms for sharing information, knowledge and resources.

The mayors and governors attending the Third Summit of Major Cities of the World stress the importance of establishing a relationship between resources and responsibilities consistent with the management needed to achieve the objectives of sustainable urban development.

The mayors and governors participating in the Third Summit of Major Cities of the World agree that the integration of the principles of sustainable development as the central framework for the management of the major cities of the world is their common objective; they recognize the need to take immediate action and they pledge:

To strengthen solidarity and partnerships among cities by:

 Developing networks for the exchange and transfer of experience, experiments, expertise and technology;

- Supporting institutional and financial mechanisms for sustainable development facilitated by representatives of cities, non-governmental organizations and local community groups to ensure public participation of those most directly affected;

To issue a common declaration on sustainable urban development, which will be submitted to the United Nations Conference on Environment and Development, and to pursue the formulation and implementation of action plans consistent with this Conference.

To this end, the mayors and governors attending the Third Summit of Major Cities of the World charge the Directorate of cities to facilitate and monitor progress in achieving the objectives of sustainable urban development and to reconvene a Summit Conference of the Major Cities of the World in three years.

CITY OF TORONTO

CLAUSE EMBODIED IN REPORT NO. 23 OF THE

DEPARTMENT OF THE

EXECUTIVE COMMITTEE WHICH WAS

ADOPTED BY CITY COUNCIL AT ITS MEETING

HELD ON OCTOBER 7 AND 8, 1991

21

14A: 13

TORONTO DECLARATION ON THE ENVIRONMENT - FRAMEWORK FOR A DETAILED IMPLEMENTATION PLAN

The Executive Committee submits, for Council's information, the report (September 12, 1991) from the Chair of the Committee of Heads and advises having received same:

Origin: City Council, July 8 and 9, 1991 (c34exec91082:374)

Recommendation: That this report be forwarded to City Council for information.

Comments: At its meeting of July 8 and 9, 1991, City Council adopted, in principle, the Toronto Declaration on the Environment. The Committee of Heads is charged with responding by early 1992 with a detailed implementation plan relating not only to the Declaration, but also to the adopted principles of Zero Discharge and the adopted targets for C02 Reduction.

The attached report has been prepared for the Committee of Heads and represents a strategy and framework for developing the implementation report requested by City Council.

On behalf of the Committee of Heads, I am forwarding it to City Council so that they may be made aware of the actions taken to date and planned for the next few months by City Departments.

(Report dated August, 1991, from the Committee of Heads)

Toronto Declaration on the Environment: Framework for a Detailed Implementation Plan

Table of Contents

1.0	Background	
2.0	Summary of Objectives	
3.0	Scope	
4.0	Development of Corporate Environmental Guidelines and Codes of Practice	
5.0	Establishment of a Baseline	
6.0	Environmental Audits	
7.0	Utilization of Targets	
8.0	Monitoring and Evaluation	
9.0	City Boards and Agencies	
10.0	External Environmental Groups	

11.0 Implementation by Interdepartmental Coordinating Committee on the Environment (ICCE)

12.0 Conclusion

Exhibits

Exhibit 1 - Preamble

Exhibit 2 - Development of Corporate Environment Guidelines and Codes of Practice

Exhibit 3 - Work Plan

Exhibit 4 - Planning Framework

Exhibit 5 - Proposed Organizational Structure

1.0 Background

In January, 1991, City Council adopted the recommendations of the Committee of Heads' report, Blueprint Towards the 1990s: Report No. 2. One of the proposals contained in the report was the setting up of an "Environmental Roundtable" of Commissioners and senior staff from a number of civic departments. The primary objective of the Roundtable was to develop a set of principles to guide Council and the Corporation in addressing environmental issues. The outcome of the work of the Roundtable was the Toronto Declaration on the Environment consisting of Part I, a broad set of principles, and Part II, a set of guidelines for the development of implementation strategies.

In endorsing the Toronto Declaration on the Environment report, City Council at its meeting of July 8 and 9, 1991, also adopted Recommendation 3 which reads as follows:

"The Committee of Heads' Subcommittee on the Environment be requested to prepare a detailed implementation plan based on the "City of Toronto Declaration on the Environment," and the "Guidelines for Development of Implementation Strategies," to be forwarded to City Council by January, 1992, and in order that funding requirements not fall outside the 1992 Operating Budget process, all funding requirements be reflected in the appropriate Departmental budget submissions for 1992."

The Medical Officer of Health, as Chair of the Committee of Heads' Subcommittee on the Environment, wrote a memorandum dated June 25, 1991, to the Environmental Work Group regarding implementation of the Toronto Declaration on the Environment. His memorandum stated, in part, the following:

"The Subcommittee requested that I write to the members of the Work Group who so successfully prepared the above document, asking that you meet one more time to prepare a framework for responding to Recommendation 3 Your framework is to be submitted to the Heads' Subcommittee on the Environment and then on to the ICCE for implementation."

On July 18, 1991, the Environmental Work Group met to discuss the Subcommittee on the Environment's request. The outcome of this discussion is a proposed set of Objectives, as outlined below, which would form the terms of reference for the group charged with the task of developing a detailed implementation plan for the Toronto Declaration on the Environment. These Objectives include the development of corporate environmental guidelines and codes of practice, the gathering of baseline data and the undertaking of detailed environmental audits. It is expected that these types of activities would take place on a phased basis, beginning with senior management understanding and active support for the programs. Over time, it is anticipated that the necessary changes will permeate throughout all levels of the organization, and through all of its programs, processes and operations.

This report also includes recommendations as to how to structure the Interdepartmental Coordinating Committee on the Environment to best meet the upcoming requirements. Outlined below are the proposals and recommendations arising out of the Environmental Work Group discussion.

2.0 Summary of Objectives

- 1. The scope of environmental issues to be addressed in implementing the Toronto Declaration on the Environment should reflect those recommendations and policy proposals adopted, or to be considered, by Toronto City Council for the community at large.
- 2. The Corporation should strive to be a model for Toronto citizens with respect to its own departmental and corporate environmental policies and practices.
- 3. Corporate environmental guidelines and codes of practice should be established in areas impacting on a number of departments in order to ensure consistency across the Corporation and to maximize the benefits of coordinated action.
- 4. Corporate environmental guidelines and codes of practice should be addressed as part of the report to be forwarded to City Council in January, 1992, on the detailed implementation plan for the Toronto Declaration on the Environment.
- 5. A corporate inventory of current practices, programs and policies relating to the environment should be undertaken, components of which could include:
 - a) a corporate baseline inventory consistent with the current work of the Healthy City Office on healthy city indicators and the "State of the City" report and any other similar initiatives;
 - b) a baseline inventory of current departmental policies, regulations and practices relating to environmental matters.
- 6. The methodology, timeframes, costs and any other implications of conducting such corporate and departmental baseline studies should be included as part of the detailed implementation plan to be forwarded to City Council in January, 1992.
- 7. An outline of a plan of action for corporate and departmental environmental audits should be developed, such plan to include the following components:
 - a) proposals to undertake generic environmental audits with respect to practices common to all departments;
 - b) proposals to undertake departmental environmental audits with respect to matters specific to individual departments;

- c) an outline of the manner of undertaking generic and departmental environmental audits, including methodology, staging of studies including the use of pilot studies, hiring of external experts, proposed timeframes and budgetary implications.
- 8. Corporate targets should be considered, where appropriate, as part of the corporate environmental guidelines and codes of practice, consistent with current and proposed public targets.
- 9. A monitoring and evaluation system should be included in the development of corporate environmental guidelines/codes of practice and departmental action plans.
- 10. That the City's five key agencies, as noted above, be consulted in the development of the detailed implementation plan.
- 11. That existing environmental groups within City Hall with citizen representation be invited to comment on specific aspects of the detailed implementation plan, as appropriate.
- 12. That the City Clerk be invited to name a senior representative to the ICCE.
- 13. That the ICCE set up a subcommittee to be called the Declaration Implementation Task Force.
- 14. That the terms of reference of the Declaration Implementation Task Force would be to examine and report on Objectives 1 to 9 as outlined in this report and the directives of City Council on the SACE report for a CO2 Reduction Strategy and on the Zero Discharge Statement of Principles.
- 15. That members of the Declaration Implementation Task Force would be comprised of the ICCE's representatives from the following departments: Public Health; Public Works and the Environment; Planning and Development; Legal; Buildings and Inspections; Parks and Recreation; City Property.
- 16. That the Declaration Implementation Task Force would also have representation from the Healthy City Office and the Administrative Advisory Committee.
- 17. That the Declaration Implementation Task Force be co-chaired by Robert Gale, Manager, Environmental Protection Office and Roger Higgin, Deputy Commissioner of Environmental Services.
- 18. That the Committee of Heads' Subcommittee on the Environment endorse the general directions for implementation of the Toronto Declaration on the Environment as outlined in this report.
- 19. That this report be referred to the Interdepartmental Coordinating Committee on the Environment for action.

3.0 Scope

Environmental issues are acknowledged to be complex and multi-dimensional covering all aspects of nature, including human activity. In order to provide focus to the work of the ICCE, the Environmental Work Group recommends that the primary areas to be addressed within the Corporation generally parallel those that have been identified for the community at large. This approach has the double benefit of ensuring consistency between public and corporate actions and requiring that the City sets the example by striving to be a model within its own house.

The primary environmental issues as stated in the Cityplan '91 Proposals report, Healthy Toronto 2000, and other significant City policy documents are:

- Reduction of air pollution and improvement of ambient air quality
- Improvement of water quality and promotion of water conservation.
- Reduction of solid waste and improvement of solid waste management
- Improvement in energy efficiency and conservation
- Improvement of levels of human comfort within the public realm, especially on streets and in open spaces
- Improvement of indoor air quality
- Minimization in the use, emission, waste generation and storage of hazardous substances
- Identification and restoration of contaminated lands
- Protection and restoration of the natural environment, including enhancement of native species and ecological diversity
- Improvement in overall resource conservation through procurement policies and product use.

Within these broad policy areas there are a number of discrete policy recommendations that have been adopted or are in the process of being developed. These include, for example, recommendations regarding CO2 reduction, urban reforestation, restrictions on the use of herbicides and pesticides, and proposals to achieve zero discharge of contaminants in Toronto's major bodies of water. These more specific policy initiatives need to be reviewed with respect to their applicability to specific department's internal and external policies and practices.

Objectives:

- 1. The scope of environmental issues to be addressed in implementing the Toronto Declaration on the Environment should reflect those recommendations and policy proposals adopted, or to be considered, by Toronto City Council for the community at large.
- 2. The Corporation should strive to be a model for Toronto citizens with respect to its own departmental and corporate environmental policies and practices.

4.0 Development of Corporate Environmental Guidelines and Codes of Practice

To set an over-arching framework within which the Corporation and individual departments may focus on environmental issues, it would be highly beneficial to have in place a set of corporate environmental guidelines and codes of practice. The difference between environmental guidelines and codes of practice is that, in the former case, a general recommended direction is proposed but not obligatory, while in the latter case, there is an expectation that stated objectives will be adhered to. In certain areas, it may be appropriate for the City to consider corporate environmental guidelines, whereas in other areas, a code of practice may be more suitable.

In developing environmental guidelines and codes of practice, a distinction needs to be made between the Corporation as a producer and the Corporation as a consumer. As a producer, the Corporation is responsible for a number of policies, programs and activities that impact on the community. As a consumer, the Corporation uses energy, creates solid waste, buys products,

etc. - all of which impact on the environment. In developing and implementing corporate environmental guidelines and codes of practice, both the producer and consumer areas need to be addressed. Furthermore, it is critical that there be consistency of application in both these areas, so that the City is truly a model in what it does internally as an organization and what it expects others in the community to do.

For example, corporate guidelines and/or codes of practice could be developed to address the objective of solid waste reduction. One objective would likely be to seek a substantial reduction in paper usage within City Hall. The corporate guidelines and/or codes of practice could provide a series of goals to reduce paper within the Corporation accompanied by possible options for implementing these goals. These options or potential strategies should be accompanied by cost/benefit analysis, broadly at the corporate level and more specifically at the departmental level, in order to identify which options provide the greatest benefit at the least cost.

This type of approach would be a useful and effective way of providing overall guidance to departments while allowing each the flexibility to introduce changes most suitable to that department. It would seek to integrate broad corporate policy with specific departmental action.

In certain cases, departments with direct responsibility in the management of the City's physical assets would take the lead in setting corporate standards. For example, in seeking energy conservation in City-owned buildings, the Department of Public Works and the Environment would develop the corporate standards for implementation by the City Property Department. These should, minimally, be consistent with those being proposed for similar buildings in Toronto, by City Hall policy makers and regulators.

Objectives:

- 3. Corporate environmental guidelines and codes of practice should be established in areas impacting on a number of departments in order to ensure consistency across the Corporation and to maximize the benefits of coordinated action.
- 4. Corporate environmental guidelines and codes of practice should be addressed as part of the report to be forwarded to City Council in January, 1992, on the detailed implementation plan for the Toronto Declaration on the Environment.

5.0 Establishment of a Baseline

Within the framework of the environmental guidelines and codes of practice, there is a need to undertake a detailed inventory of current environment-related policies and practices within each department. This baseline data of current actions and approaches is critical to planning future improvements and monitoring and evaluating the extent of change over time.

The baseline inventory would cover the gamut of all departmental programs, operations, services etc. It would also review departmental policies and regulations for the public at large, as these relate to the environment. The external inventory of policies and regulations should be done in close collaboration with the Healthy City Office which is currently undertaking its "State of the City" inventory. This is essential in order to avoid duplication and to ensure consistency in methodology, environmental targets and corporate/departmental improvement policies, programs and practices.

Objectives:

- 5. A corporate inventory of current practices, programs and policies relating to the environment should be undertaken, components of which could include:
 - a) a corporate baseline inventory consistent with the current work of the Healthy City Office on healthy city indicators and the "State of the City" report and any other similar initiatives;
 - b) a baseline inventory of current departmental policies, regulations and practices relating to environmental matters.
- 6. The methodology, timeframes, costs and any other implications of conducting such corporate and departmental baseline studies should be included as part of the detailed implementation plan to be forwarded to City Council in January, 1992.

6.0 Environmental Audits

In concert with the collection of baseline data, there will be a need to conduct detailed environmental audits across the Corporation. In carrying out environmental audits, it is the consumer aspect of the Corporation which would be focused on rather than the producer aspect. The current state of environmental auditing, which continues to evolve, tends to focus on the examination of real property. However, environmental auditing is moving towards examining all aspects of a company's processes and operations including the products it buys, the energy its consumes, the manner in which it provides its services, etc.

The detailed environmental audit, much like a financial audit, would be a relatively technical undertaking requiring expert advice and following a defined set of criteria. The environmental audit should have an ecosystem approach, which is well documented in the recent series of reports from the Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront, and is an approach supported by City Council.

Performing detailed environment audits will be a considerable undertaking for a corporation the size of the City of Toronto. It will call for marshalling both internal and external human resources and funding. This type of auditing will need to take place on a staged basis over several years. Given limited internal expertise in this area, it may be that a few pilot environmental audits would take place initially in selected departments who volunteer as a means of building internal staff knowledge, experience and understanding in this area. Once completed and evaluated, the process could be expanded over time to include all departments.

Given that many practices are common to all civic departments, a generic environmental auditing and evaluation protocol should be considered for activities such as the following:

- Solid waste reduction, reuse and recycling;
- Hazardous materials use and emissions, storage and disposal;
- Water conservation practices;
- Energy conservation practices;
- Travel practices including transportation to work and while on the job.

Other practices may be specific to only a few departments. In these cases, the environmental audit protocol may need to be developed individually. These types of areas might include pesticide use in parks and civic buildings, and identification and remediation of potential soil contamination in parks and other publicly accessible areas.

A thorough environmental audit, both within departments and corporate-wide, is a critical step in laying the groundwork for meaningful change to the City's practices and procedures as it moves towards becoming a truly "green" organization. As part of this, the Corporation as a whole and departments individually will need first to report to City Council on their proposed approaches to undertaking an environmental audit, including suggested timeframes, method of examination and any budgetary implications.

Objective:

- 7. An outline of a plan of action for corporate and departmental environmental audits should be developed, such plan to include the following components:
 - a) proposals to undertake generic environmental audits with respect to practices common to all departments;
 - b) proposals to undertake departmental environmental audits with respect to matters specific to individual departments;
 - an outline of the manner of undertaking generic and departmental environmental audits, including methodology, staging of studies including the use of pilot studies, hiring of external experts, proposed timeframes and budgetary implications.

7.0 Utilization of Targets

The Cityplan '91 Proposals report proposes targets in a number of environmental priority areas. Targets are also being developed for the State of the City report. Other major policy documents such as one on CO2 reduction also address the issue of targets. Targets are also being developed at other levels of government such as the Provincial targets being set on solid waste reduction and by the Premier's Council on Health. Such targets are useful in providing tangible goals to aim for and for encouraging other sectors to take ameliorative actions. Targets have been identified for air quality, water quality and water conservation, solid waste reduction and energy conservation. Target years range from 2001 to 2006.

In establishing corporate environmental guidelines it may be useful to develop corporate targets as a means to more clearly focus implementation plans. Such targets should be meaningful and, hopefully, attainable. They should be consistent with those identified in Cityplan '91 as well as those being developed through the Healthy City Office for the State of the City report. However, differing targets could apply within differing timeframes. It may well be that the Corporation would establish short-term targets of three to five years. These may prove to be more meaningful within the Corporation than the ten to fifteen year time span of the Cityplan '91 proposals. Within the overall corporate guidelines, departments may wish to set their own targets in certain strategic areas which they intend to focus on.

Objective:

8. Corporate targets should be considered, where appropriate, as part of the corporate environmental guidelines and codes of practice, consistent with current and proposed public targets.

8.0 Monitoring and Evaluation

Having examined current policies and practices, undertaken detailed environmental audits and proposed a series of strategies to address a variety of environmental issues, successful implementation by departments and the Corporation will be critical. There is a need to develop monitoring mechanisms to ensure that the goals and/or targets that have been set both corporately and departmentally are being met. Where strategies are adopted that are proving to be unsuccessful, evaluation mechanisms need to be in place to identify the problem, take corrective action, if possible, and further refine the approach, if desirable. Monitoring and evaluation processes should be considered concurrently with the development of corporate environmental guidelines and departmental action plans.

Objective:

9. A monitoring and evaluation system should be included in the development of corporate environmental guidelines/codes of practice and departmental action plans.

9.0 City Boards and Agencies

Copies of the draft Toronto Declaration on the Environment report were circulated to the City's five key agencies, namely, the Toronto Historical Board, Toronto Hydro Electric System, Toronto Library Board, Toronto Economic Development Corporation and the Public Parking Authority of Toronto. Comments by these agencies were generally in support of the Declaration. There were also some additional suggestions and requests that these agencies be closely consulted in the implementation phase. Therefore, in developing corporate implementation strategies, it is important that these agencies have an opportunity to be actively involved and contribute to the process.

Objective:

10. That the City's five key agencies, as noted above, be consulted in the development of the detailed implementation plan.

10.0 External Environmental Groups

A number of environmental issues have been driven primarily by demand for change and improvement by the public. The Cityplan '91 Proposals report speaks at length of the great public concern about the environment as heard through numerous public input channels. The primary focus of Recommendation 3 of the Toronto Declaration on the Environment report concerns the development of a detailed implementation plan with respect to Departmental services, programs and operations, both as they are administered and managed internally, and as they relate to the public.

In establishing corporate environmental guidelines, it would be useful to tap the knowledge and expertise of existing environmental bodies within City Hall which have citizen representation. In particular, the Special Advisory Committee on the Environment and the Board of Health's Environmental Subcommittee could be utilized in seeking preliminary reaction to proposed corporate guidelines in specific areas. This would not preclude utilizing other groups in the community where applicable. However, given the relatively short reporting timeframe to City Council, by January, 1992, an extensive public consultation process would not be feasible. Moreover, the current series of public meetings concerning the Cityplan '91 Proposals report should elicit information concerning the community's response to the environmental proposals which could then be fed into the process to develop the detailed implementation plan.

Objective:

11. That existing environmental groups within City Hall with citizen representation be invited to comment on specific aspects of the detailed implementation plan, as appropriate.

11.0 Implementation by Interdepartmental Coordinating Committee on the Environment (ICCE)

Currently, the ICCE has representation from all civic departments except the City Clerk's Department. Also represented are Toronto Hydro Electric System and the Special Advisory Committee on the Environment. This body, therefore, is in an excellent position to develop a corporate implementation plan for the Toronto Declaration on the Environment. In order to ensure that this body represents all departments, it is proposed that a senior representative from the City Clerk's Department be appointed to the ICCE.

In order to develop a detailed implementation plan by January, 1992, the Environmental Work Group is of the opinion that a smaller sub-group of the ICCE is required to manage the development of the plan. Therefore, it is proposed that a Declaration Implementation Task Force be struck, which would be a subcommittee of the ICCE.

Mandate of Declaration Implementation Task Force

The Declaration Implementation Task Force would be charged with the following types of tasks:

- to coordinate the development of a detailed implementation plan to carry out the Toronto Declaration on the Environment, to be forwarded to City Council by January, 1992. (The elements of such a plan have been discussed earlier in this report.)
- to begin the task of developing comprehensive corporate environmental guidelines and codes of practice, including the desirability of corporate targets in specific environmental areas.
- to assist departments in developing their action plans for baseline inventories, environmental audits, monitoring and evaluation.
- to liaise with the City's key agencies in the development of the detailed implementation plan.
- to discuss with environmental groups with citizen representation within City Hall, as appropriate, matters relating to the detailed implementation plan.
- to identify available expertise regarding environmental auditing, as well as to examine current issues in this field and report back to the ICCE.
- to report back regularly to the ICCE on the work of the task force.

Membership of Declaration Implementation Task Force

It is proposed that membership on the Declaration Implementation Task Force should be comprised of those representatives on the ICCE whose departments are represented on the Committee of Heads' Subcommittee on the Environment. These departments would appear to constitute the core departments with environmental responsibilities. They include the following departments: Public Health, Public Works and the Environment, Planning and Development, Legal, Parks and Recreation, Building and Inspections. City Property has also indicated strong interest in representation.

In addition to representatives of the above-noted departments, it is recommended that the Director of the Healthy City Office or senior designate sit on the Declaration Task Force given the Office's mandate and responsibilities in environmental issues.

It is also proposed that the chair of the Administrative Advisory Committee or the chair of the AAC's subcommittee on the environment sit on the Declaration Task Force. Given that a number of the internal issues will be administrative in nature (e.g., paper reduction) it would be desirable to have that body involved in implementation plans for the Toronto Declaration on the Environment at an early stage.

In total, there would be nine members comprising the Declaration Task Force. As a "hands-on" task force, all members would be expected to undertake specific tasks. Members would also be expected to use current staff under their management for particular assignments, as needed.

Chairmanship of Declaration Task Force

It is proposed that the Declaration Task Force be co-chaired by the Public Health Department (Robert Gale, Manager, Environmental Protection Office) and the Public Works and the Environment Department (Roger Higgin, Deputy Commissioner, Environmental Services). This shared chairmanship reflects the need to distribute the substantial workload that is being placed on the task force. It also mirrors the chairmanship of the Subcommittee on the Environment by the Medical Officer of Health and of the ICCE by the Commissioner of Public Works and the Environment.

The co-chairs would be responsible for setting up meetings, developing agendas, distributing background material, facilitating discussion, and synthesizing and coordinating the work of the task force.

Objectives:

- 12. That the City Clerk be invited to name a senior representative to the ICCE.
- 13. That the ICCE set up a subcommittee to be called the Declaration Implementation Task Force.
- 14. That the terms of reference of the Declaration Implementation Task Force would be to examine and report on Objectives 1 to 9 as outlined in this report and the directives of City Council on the SACE report for a CO2 Reduction Strategy and on the Zero Discharge Statement of Principles.
- 15. That members of the Declaration Implementation Task Force would be comprised of the ICCE's representatives from the following departments: Public Health; Public Works and the Environment; Planning and Development; Legal; Buildings and Inspections; Parks and Recreation; City Property.
- 16. That the Declaration Implementation Task Force would also have representation from the Healthy City Office and the Administrative Advisory Committee.
- 17. That the Declaration Implementation Task Force be co-chaired by Robert Gale, Manager, Environmental Protection Office and Roger Higgin, Deputy Commissioner of Environmental Services.

12.0 Conclusion

This paper has identified the main areas of activity that need to commence in order to implement the Toronto Declaration on the Environment. The Objectives outlined in this report form the terms of reference for the work of the proposed Declaration Implementation Task Force. This Task Force, in turn, will need to develop a much more detailed work plan and assignment of responsibilities. Significant marshalling of resources will have to be undertaken both at the departmental level and at the corporate level. While some of the proposed initiatives may be reflected in the 1992 budget submissions, there is an expectation that Departments will utilize, as fully as possible, existing resources, including the reallocation and reprioritizing of resources.

While the immediate work of the Declaration Implementation Task Force would concentrate on the implementation plan report to Council in January, 1992, there is potentially a longer term role for the Task Force in advising departments as they carry out the necessary inventories, audits etc., so as to ensure the successful achievement of stated corporate environmental goals. This longer term role should be discussed by the task force once the first phase of its work nears completion towards the end of this year and any recommendations in this regard should be forwarded to the Subcommittee on the Environment for consideration.

In conclusion, this report forms the basis for beginning the first phase of detailed work to implement the Toronto Declaration on the Environment. It marks the commencement of the process to transform the Corporation of the City of Toronto into a truly "green" organization.

Objectives:

- 18. That the Committee of Heads' Subcommittee on the Environment endorse the general directions for implementation of the Toronto Declaration on the Environment as outlined in this report.
- 19. That this report be referred to the Interdepartmental Coordinating Committee on the Environment for action.

Exhibit 1

Toronto Delcaration on the Environment Preamble

Whereas the City of Toronto:

- Commits to furthering the health and well-being of each resident, worker and visitor in order to allow all individuals to fulfil their full potential;
- Recognizes that human beings share the biosphere with all other species;
- Values its cultural mosaic and commits to addressing the diverse and changing needs of its people;
- Cherishes its built heritage of significant buildings, districts and sites, and natural heritage including Lake Ontario, the Don and Humber Rivers, ravines and parklands;
- Commits to protecting and enhancing the natural environment and conserving natural resources;
- Recognizes that we inherit the environment from past generations and are obligated to preserve and enhance it for future generations;

- Believes that environmental issues must be addressed by both individual and collective actions;
- Commits to setting an example in addressing environmental issues; and
- Accepts that its actions have local, regional and global significance and consequence.

Therefore, be it resolved that the Council of the City of Toronto adopts the following environmental principles to guide its actions, and urges all members of the community to similarly adopt these principles to guide their actions.

Fundamental Objectives

Action by the City of Toronto relating to the environment shall follow these fundamental objectives:

- To understand and act with an integrated view of the inter-related community of humans and nature;
- To preserve, protect and improve the quality of the environment;
- To protect and promote human health and well-being; and
- To conserve natural resources.

Guiding Principles

Action by the City of Toronto relating to the environment shall follow these guiding principles:

- To take preventive action in future planning;
- To conserve and create sustainable natural environments within the Toronto urban area;
- To take an ecosystem approach when developing policies and programs;
- To rectify past environmental damage;
- To make polluters responsible for environmental damage;
- To consider the provision of municipal services on a full cost accounting basis;
- To provide the community with information to make informed choices on environmental issues;
- To encourage public participation in the development of policies and programs; and
- To coordinate action with other levels of government.

Exhibit 2

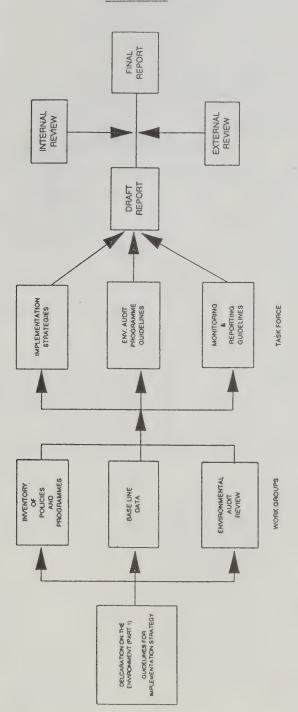
DEVELOPMENT OF CORPORATE ENVIRONMENTAL GUIDELINES AND CODES OF PRACTICE

City of Toronto	Corporate Environmental Guidelines*	Corporate Codes of Practice*
As Producer (of policies programs & activities	Recommendations	Recommendations
As Consumer (of resources e.g., energy, water & materials)	Recommendations	Recommendations

* Operative principles:

Reduce, Reuse, Recycle; cost/benefit analysis; utilization of targets where appropriate; ongoing monitoring and evaluation; consultation with City's Boards and Agencies and environmental committees

Exhibit 3

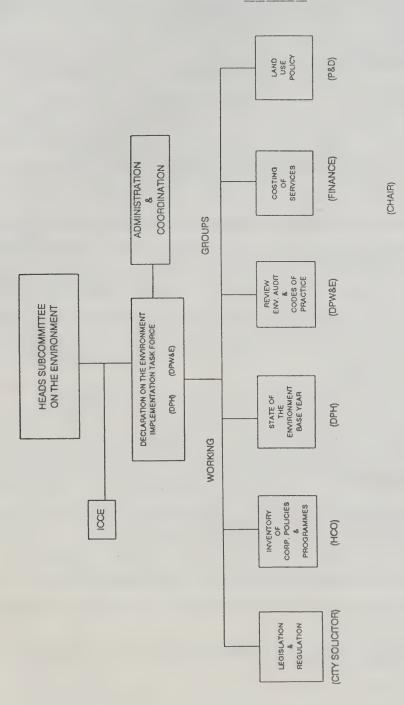


DECLARATION ON THE ENVIRONMENT IMPLEMENTATION TASK FORCE WORK PLAN - SEPTEMBER 1991 - FEBRUARY 1992

Exhibit 4

PLANNING FRAMEWORK: TORONTO DECLARATION ON THE ENVIRONMENT IMPLEMENTATION TASK FORCE			
PLANNING PHASE	ACTION		
NORMATIVE (What ought to be done)	TORONTO DECLARATION: PHASE I		
STRATEGIC (What can be done)	TORONTO DECLARATION: PHASE II		
OPERATIONAL (What is being done)	EXISTING POLICIES, PROGRAMMES, REGULATIONS, BY-LAWS, GUIDELINES, SERVICES, PRODUCTS etc. AFFECTING ENVIRONMENTAL PROTECTION		

Exhibit 5



PROPOSED ORGANIZATIONAL STRUCTURE - DECLARATION ON THE ENVIRONMENT IMPLEMENTATION TASK FORCE



World Cities and their Environment

Congress of Municipal Leaders

Les villes mondiales et leur environnement

Congrès des leaders municipaux City Hall Toronto, Ontario Canada MSH 2N2

Telephone (416) 392-1246 Facsimile (416) 392-1247

Hôtel de ville Toronto (Ontario) Canada M5H 2N2

Téléphone (416) 392-1246 Télécopieur (416) 392-1247

WORLD CITIES AND THEIR ENVIRONMENT THE TORONTO DECLARATION

August 28, 1991

WHEREAS:

- · we are creating an environmental crisis that threatens the survival of all life on this planet
- wasteful consumption by some, the struggle for survival by others, and the rapid growth in human population are severely stressing local and global ecosystems
- the poor of all societies suffer disproportionately from this environmental crisis
- half the world's people will live in urban areas by the turn of the century, and how these areas are developed will largely determine our success or failure in dealing with these environmental challenges
- success in meeting these challenges will occur only if we immediately direct significant resources to environmental programs
- cities provide enormous, untapped opportunities to solve environmental challenges
- to meet our environmental challenges, local governments/authorities must and can pioneer new approaches to sustainable development and urban management

AND GIVEN THE FOLLOWING PRINCIPLES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND URBAN MANAGEMENT:

- local governments/authorities must assume the responsibility and marshall the resources to address the environmental problems facing their communities
- present and future generations have a right to a healthy and productive environment
- sustainable development approaches must give priority to the alleviation of poverty
- development strategies and projects should be judged from their long-term environmental impacts not
 just from their short-term gains
- polluters should pay for the costs of remediation, but it is even more important to prevent pollution and the waste of resources in the first place
- human communities must understand and respect the ecosystem processes of which they are an integral part
- those potentially affected by the environmental risks of development projects should have the
 opportunities to participate with full information in decisions about them

AND RECOGNIZING THE DIVERSE POWERS, RESOURCES, AND CONDITIONS OF LOCAL GOVERNMENTS\AUTHORITIES, WE THEREFORE RESOLVE TO:

TAKE ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY Local governments/authorities will:

1. be models of environmental responsibility.

ENSURE SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND EQUITY Local governments/authorities will:

- 2. integrate environmental goals into economic, social, and cultural programs;
- improve the access of the poor to basic environmental necessities;
- encourage investment, job creation, and infrastructure development which promotes a healthy environment.

PROTECT AND ENHANCE THE ENVIRONMENT

Local governments/authorities will:

- 5. establish detailed plans for sustainable management and development;
- 6. promote efficient resource use, the reduction of wasteful and unsustainable consumption, and the reuse and recycling of products and resources;
- 7. discourage the use of products and processes that are not environmentally safe;
- 8. provide incentives and restructure fines, taxes, and fees to discourage pollution;
- understand and be sensitive to local ecosystems during the consideration and implementation of development proposals, and monitor the impacts of development upon those ecosystems;
- 10. conserve and enhance the vitality of local ecosystems and the diversity of natural habitats, and establish and maintain nature areas for the enjoyment of the community;
- 11. campaign to ensure the adoption of stronger environmental laws, and call on national governments to establish and observe international agreements for protecting the global environment;
- 12. establish the means and capacity to enforce compliance with environmental laws and agreements.

MOBILIZE RESOURCES

Local governments/authorities will:

- 13. inform and educate the community about all aspects of the environment;
- 14. create mechanisms for community participation in environmental and development decision-making, and support the initiatives of community organizations;
- 15.. urge other levels of government and international agencies to provide resources and support for the financing, management and policy-making authority necessary to achieve sustainable development and to alleviate poverty in their communities;
- 16. strengthen their capacities to undertake research on sustainable development, and to use and share knowledge and managerial expertise.

FOSTER CO-OPERATION

Local governments/authorities will:

- 17. stimulate and form partnerships for environmental action among community groups, non-governmental organisations, scientific and educational institutions, business and labour, and all levels of government;
- 18. work together on a regional basis to address common environmental challenges;
- 19. exchange information, transfer relevant, effective, and affordable technology, and conduct joint research and training, as equal partners;
- 20. establish programs whereby the cities of the developed world will devote resources, if feasible under law, to environmental projects in the developing world;
- 21. support local government associations and agencies in their advocacy of local environmental concerns to other levels of government and international agencies;
- 22. call on other levels of government, international agencies, and corporations to establish an international code of environmental ethics, and to include local environmental management priorities and capacity building in their programs and investments;
- 23. call on national governments to seize the current opportunity for redirecting military expenditures into environmental and social programmes.

Recognizing that this Declaration provides the basis for formulating more specific strategies, policies, and action plans, we, the undersigned further resolve to join with the Declaration of the International Union of Local Authorities (Oslo, June 1991), the Five Cities Consultation Project and Declaration (Sao Paulo, July, 1991), the Declaration of Villa de Leyva (Bogota, August 1991), the Summit meeting of Great Cities of the World (Montreal, October 1991) and other such initiatives in order to:

- 24. support the preparation of a common statement at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) Urban Forum in May 1992 in Curitiba for presentation at the Earth Summit in June 1992 in Rio de Janeiro;
- 25. urge the creation through the UNCED of an environmental fund to support local efforts for better management of natural resources and for the development of sustainable communities, to be administered by representatives of local governments\authorities and non-governmental organizations;
- support the efforts of the International Council for Local Environmental Initiatives to develop an agenda for local action as a follow-up to the UNCED to be presented at the 32nd World Congress of IULA in Toronto in June 1993.

We the undersigned endorse "The Toronto Declaration", dated on the twenty-eight day of August, nineteen hundred and ninety-one, and commit to work with our councils, administrations, communities and with each other for its implementation.

FIVE CITIES DECLARATION ON THE URBAN ENVIRONMENT

Five World Cities—Accra Ghana, Jakarta Indonesia, Katowice Poland, Sao Paulo Brazil, Toronto Canada-having engaged in a public consultation process in each of their cities, came together in Sao Paulo on July 16th and 17th, 1991.

Having considered and evaluated the progress made during the consultation process and at the Sao Paulo meeting, the Five Cities adopted a resolution henceforth referred to as the "Five Cities Declaration on the Urban Environment".

The Five Cities believe that:

Cities throughout the world must be recognized as critical actors in determining global environmental priorities. By the turn of the century, the majority of the world's population will be urban and cities will increasingly drive economic growth.

Whereas global environmental policy tends to target broad ecological processes, concentrating on long term environmental rehabilitation and conservation, it is at the scale of cities that the environmental policy framework is most suited to address the immediate crisis as it affects the human condition. This is accepted in the slogan "Think Globally, Act Locally". However, it is now important to move beyond this level of debate.

The urban environmental consultations held in each of the Five World Cities indicate a new approach to the environment. Very different environmental priorities having to do with the human environment of cities -people's health, housing, access to clean water and services, and transport - emerge as leading concerns of citizens. To date, these urban priorities have not been central to the global environmental debate, but they should be.

The importance of world cities in any global strategy on the environment must therefore be addressed at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED '92) and be part of the Earth Charter that is to be adopted by heads of state at that meeting.

Furthermore, despite vast geographical, economic, socio-cultural and political differences among the Five Cities, and while maintaining respect for diversity, a consensus on four overriding principles has emerged from the consultation processes. The Five Cities will work towards the creation of environmental action plans consistent with these four priority areas which are as follows:

I. Poverty Dimension

In considering this new approach to the global environment, it is recognized that the environment of our cities cannot be discussed without also discussing poverty. The urban poor must not be viewed as the cause of urban environmental problems. Instead, they must be viewed as being more at risk from environmental problems due to the narrow range of choice available for basic urban amenities. The urban poor are less able to exercise options in attaining housing, food, water, energy and transportation. Poverty, considered as a human condition of cities common to both developed and developing country cities, must be central in the formulation of urban environmental plans for action locally.

Therefore the Five Cities resolve to take deliberate actions to alleviate poverty as a critical step in any effective environmental program and focus on poverty by taking targeted actions for improving the environment of the poor.

II. Public Participation and Awareness

In recognition of the importance of public awareness, access to information and public education on the urban environment as key to any successful urban environmental strategy,

the Five Cities agree that urban environmental programs, which rely heavily on individual, household and neighbourhood implementation, must be supported by community participation and public awareness campaigns.

III. Governance and Environmental Action

Given the need for responsible systems of governance at the city level, in order to effectively undertake urban environmental management,

the Five Cities will seek adjustments at the institutional level on such matters as:

- 1. decentralization of authority and strengthening of local government;
- 2. improved capacity to raise revenue locally;
- 3. coordination among city departments; and
- 4. cooperation between levels of government and reconsideration of the role jurisdictional boundaries play in effective environment management.

IV. Urban Environmental Strategies: Planning and Implementation

In recognition that improvements in urban environmental management are contingent on having effective planning and implementation mechanisms,

it is important that the regulatory process applied to urban development should frame environmental policies in such a way as to create urban economic development that is sustainable and enhances urban employment.

The Five Cities agree therefore that planning legislation and land use regulations should focus not only on punitive and corrective approaches but also on job generation, investment programs, and incentive planning mechanisms as part of environmental protection and enhancement strategies.

International Cooperation on Cities and the Urban Environment

All of the foregoing principles and declared action agendas by the Five Cities are dependent upon mobilizing both financial and technical resources domestically and internationally.

To mobilize resources domestically for urban environmental action,

the Five Cities urge all cities to strive to increase the efficiency of their financial base, explore new opportunities such as private/public joint ventures and undertake negotiations with other levels of government, to develop mutually beneficial and complementary programs.

To mobilize resources internationally for urban environmental action

the Five Cities urge:

- serious consideration by the international development community for assistance to establish urban
 environmental action plans and investment programs to respond to the priorities identified in this
 "World Cities and the Environment: Five Cities Consultation Project"; and
- 2. the creation of city to city linkages. Furthering the cooperative international process of identifying

urban environmental priorities demonstrated by the Five Cities consultation project, new avenues for partnerships and city to city assistance have been opened. It is the belief of the Five Cities that the benefit derived from international cooperation between cities with diverse cultural, economic and geographic characteristics as demonstrated in this project is relevant to all cities developing environmental programs at the local level. Decentralized cooperation in such areas as water treatment facilities, waste management technologies and administrative management techniques in the use of urban environmental technologies are potential targets for city to city assistance.

Therefore, the Five Cities resolve to:

- 1. present the Declaration to their National governments attending the UNCED meeting in 1992 so as to ensure that these urban priorities are an integral part of Agenda 21;
- build a global consensus on the urban environment by disseminating the Declaration to other cities and in particular to municipal leaders gathering in Toronto in August 1991 for the Congress on World Cities and Their Environment; and
- 3. present the Declaration to the citizens, community groups, labour, industry, NGOs, politicians, administrators and other groups who have participated in this consultation process.

WE THE FIVE CITIES HEREBY ADOPT THIS DECLARATION ENTITLED "FIVE CITIES DECLARATION ON THE URBAN ENVIRONMENT".

PNDC Secretary

Accra Metropolitan Assembly

muzu

Vice Governor Herbowo

Jakarta

Mayor Jerzy Smialek

Katowice

Mayor Luiza Erundina De Sousa

Sao Paulo

Mayor Arthur & Eggleton

Toronto

We also gratefully acknowledge the support given to the "World Cities and the Environment: Five Cities Consultation Project" by the Canadian International Development Agency, Canadian Department of External Affairs, and Canada Mortgage and Housing Corporation, with collaboration of the Urban Management Program, and the generous support of the Canadian Consultae General of Sao Paulo and the City of Sao Paulo to host this meeting.

APPENDICE «ENVO-10»

(TRADUCTION)

30e CONGRÈS MONDIAL DE L'UIAL
23 au 27 juin 1991

LA DÉCLARATION D'OSLO
SUR L'ENVIRONNEMENT, LA SANTÉ
ET LE MODE DE VIE

Au nom de ses membres et de tous les délégués participant à son 30e Congrès mondial, l'Union internationale des administrations locales demande à la communauté internationale, aux gouvernements nationaux et aux administrations locales et régionales d'examiner et de mettre en oeuvre la Déclaration sur l'environnement, la santé et le mode de vie adoptée par le Conseil de l'UIAL.

DÉCLARATION D'OSLO SUR L'ENVIRONNEMENT, LA SANTÉ ET LE MODE DE VIE

L'Union internationale des administrations locales (UIAL), réunie à Oslo pour son 30e Congrès mondial du 23 au 27 juin 1991,

Profondément préoccupée par l'état de l'environnement planétaire et par la menace d'une dégradation environnementale plus grave pour les perspectives de la santé humaine et de l'environnement ainsi que le bien-être de tous,

Ayant à l'esprit que la Commission mondiale des Nations Unies sur l'environnement et le développement a placé dans son rapport intitulé «Notre avenir à tous» le développement durable au premier rang du programme planétaire,

Affirmant que l'UIAL relèvera le défi de la Commission et que ce Congrès mondial est un aspect important du processus de suivi global que la Commission avait demandé,

Accueillant la création du Conseil international des initiatives environnementales locales et notant l'inauguration, en association avec l'UIAL, d'un programme d'activités visant à promouvoir l'action locale pour la solution des problèmes planétaires,

Convaincue qu'il est vital, dans un contexte planétaire, que les administrations locales et régionales assument pleinement leurs

responsabilités en matière de protection de l'environnement et de développement humain,

Accueillant le fait que les Nations Unies convoqueront la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement au Brésil en 1992, et ayant déterminé que les préoccupations et les responsabilités des administrations locales et régionales devraient être reconnues pleinement lors de cet important forum,

Proclame solennellement la présente déclaration et demande une action locale, nationale et internationale pour sa mise en oeuvre comme base des politiques de développement durable:

PRINCIPES FONDAMENTAUX

1. Étant en contact direct avec les citoyens, les administrations locales et régionales occupent une place stratégique pour déterminer et résoudre les problèmes qui affectent la santé des gens et l'environnement. Dans ces domaines, les administrations locales et régionales exercent des fonctions de prises de décisions législatives fondamentales, de planification, de gestion de l'environnement et de consultation, et elles constituent des sources essentielles d'information, d'innovation, d'inspiration et de mobilisation.

En exerçant ces fonctions pour la population qu'elles servent, les administrations locales et régionales seront guidées par les principes fondamentaux suivants:

- a. La promotion de la qualité de l'environnement et de la santé humaine ainsi que de la diversité culturelle et biologique doit devenir un élément fondamental de tout développement économique, de la planification, de l'établissement de normes, de l'établissement de budgets, de la gestion et des campagnes d'information, et elle doit également respecter et tenir compte des différences culturelles. Une attention équilibrée doit pouvoir servir à prévoir et à prévenir les problèmes en matière d'environnement et de santé ainsi qu'à déterminer et à résoudre ces problèmes.
- b. La réponse aux besoins fondamentaux, nécessaire pour une vie humaine productive et empreinte de dignité, comme le logement, l'alimentation, l'eau potable, les services sanitaires, l'éducation et d'autres services, doit figurer parmi les questions environnementales prioritaires. Sans ces conditions, les populations humaines sont obligées de lutter pour leur survie, ce qui engendre des conditions de vie communautaire malsaines, un appauvrissement rapide des ressources naturelles et une dégradation du milieu naturel.

- c. L'accès des citoyens à toute l'information en matière d'environnement et de santé est un droit et non un privilège.
- d. Toute la communauté a le droit de participer à tous les paliers locaux et régionaux d'établissement de politiques et de prise de décisions en matière de développement, d'environnement et de santé.
- e. Toutes les activités doivent être administrées dans les limites de la tolérance de la nature (principe de précaution).

 Le manque de certitude scientifique ne doit pas servir de raison pour reporter des mesures visant à prévenir la dégradation de l'environnement.
- f. Le principe du «pollueur-payeur» doit également être appliqué par les administrations locales et régionales.
- g. Dans une société basée sur le développement durable, la qualité de l'environnement et la qualité de vie doivent être considérées comme des paramètres de base plus importants que le niveau de vie, lequel est simplement une expression de la consommation. Les pays industrialisés doivent s'engager à ne pas exporter des technologies désuetes et non durables vers les pays en développement et à ne pas utiliser ces pays pour disposer de ses matières dangereuses.

- h. Les préoccupations internationales concernant les menaces croissantes à l'environnement dans les pays en développement étant reconnues, les pays industrialisés ont une responsabilité spéciale de prendre des mesures exemplaires devant les demandes beaucoup plus importantes de leurs sociétés à l'Égard des ressources de la planète.
- i. Reconnaissant le déséquilibre du commerce international et la répartition injuste de l'endettement, les sociétés riches doivent faire preuve de solidarité à l'égard des sociétés pauvres.

OBLIGATIONS

- 2. Les administrations locales et régionales sont tenues de veiller à ce que les besoins actuels soient satisfaits sans compromettre la capacité des générations à venir de répondre à leurs besoins.
- 3. Plus particulièrement, les administrations locales et régionales sont tenues d'assurer un développement social durable, de mettre sur pied des systèmes d'aide au maintien de la santé et de protéger les écosystèmes, la diversité culturelle et biologique en faisant le meilleur usage des ressources disponibles.

- 4. Les administrations locales et régionales doivent prendre des mesures, en favorisant une action conjointe au niveau local ainsi qu'en recherchant l'aide et la coopération nationales et internationales, afin d'aider à réaliser l'ensemble des politiques et des engagements nationaux et internationaux en matière d'environnement.
- 5. Afin d'assurer un développement socio-économique durable, l'environnement doit être considéré comme une ressource qui doit être administrée en responsabilité partagée entre les citoyens, le secteur industriel et tous les ordres de gouvernement.

PROGRAMME D'ACTION

6. Toutes les administrations locales et régionales ont le droit et le devoir d'établir des priorités et de décider des moyens de réaliser le développement durable. Le développement durable exigera l'intégration des préoccupations en matière d'environnement, de santé et d'équité sociale au développement économique des collectivités. Reconnaissant que l'environnement commun lie toutes les administrations locales et régionales dans un avenir commun, nous, les délégués du congrès mondiale de l'UIAL de 1991, exigeons la mise en oeuvre rigoureuse du programme d'action suivant.

7. À l'égard des préoccupations planétaires :

- a. Appuyer les mesures nationales et internationales visant à améliorer la conservation de l'énergie et l'efficience énergétique ainsi qu'à développer des sources d'énergie sans danger pour l'environnement et la santé humaine.
- b. Promouvoir l'élimination des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.
- c. Se joindre aux efforts nationaux et internationaux pour réduire les niveaux de dioxyde de carbone, de méthane et autres gaz causant l'effet de serre et le réchauffement atmosphérique planétaire.
- d. Joindre nos efforts à ceux déployés sur le plan national et international qui visent à réduire l'émission de polluants dans l'air comme l'oxyde d'azote, l'anhydride sulfureux et les métaux lourds.
- e. Appuyer des activités relatives à la conservation de la diversité culturelle et biologique ainsi que des ressources génétiques, y compris la conservation des zones importantes de forêts vierges et d'autres habitats importants incluant la faune et les indigènes de ces habitats.

8. À l'égard des préoccupations locales et régionales :

- a. Garantir le droit de toutes les parties intéressées de la collectivité d'être consultées ainsi que de participer aux prises de décisions publiques visant à s'assurer que l'environnement, la santé et l'équité sociale obtiennent la plus haute priorité dans les décisions relatives au développement.
- b. Élaborer des plans détaillés pour la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles. Toutes les décisions relatives à l'établissement de budgets, à l'investissement, aux politiques et à l'administration doivent être compatibles avec ces plans.
- c. Établir et appliquer vigoureusement et uniformément des sanctions légales, et défendre l'établissement de peines efficaces et de dispositions relatives à la responsabilité civile pour le paiement d'une compensation appropriée.
- d. Avoir recours à des encouragements et découragements économiques en appliquant les politiques environnementales.
- e. Promouvoir l'établissement d'indicateurs locaux de la qualité de l'environnement.

- f. Élaborer des programmes d'information pour promouvoir la gestion durable de l'environnement et des systèmes d'aide au maintien de la santé. Mettre l'accent sur les questions relatives à l'environnement et à la santé dans tous les programmes scolaires et la formation du personnel.
- g. Promouvoir l'action intersectorielle et établir des alliances avec les administrations publiques de tous les ordres afin de réaliser le développement durable et d'avoir une influence sur la qualité de l'environnement.
- h. Établir une coopération entre les administrations locales, les organisations d'employeurs et d'employés, le milieu des affaires et les groupes communautaires, combinant ainsi les ressources et l'expertise de la base en matière de développement. Une façon d'organiser cette coopération serait d'établir des conseils locaux de développement durable.

9. <u>Mesures locales et régionales particulières</u>:

a. Augmenter la sensibilisation des citoyens à un mode de vie sain. Adopter des politiques qui facilitent et récompensent des choix sains et qui en font les choix les plus acceptables sur le plan social. La diminution d'une consommation excessive devrait être encouragée activement afin de faire

cesser l'utilisation inutile des ressources naturelles et de limiter les conséquences défavorables sur l'environnement.

- b. Renforcer les systèmes de santé de district basés sur les soins de santé primaires, en appliquant un système de gestion intégrée permettant aux professionnels de nombreuses disciplines ainsi qu'aux profanes de mettre en oeuvre des mesures préventives au niveau communautaire.
- c. Élaborer une stratégie judicieuse de promotion de la santé basée sur la Stratégie globale de santé pour tous d'ici l'an 2000 proposée par l'OMS. La stratégie de promotion de la santé devrait comprendre l'établissement d'un leadership pour les soins de santé primaires, l'éducation systématique de tous en matière de santé, encourager des réseaux sociaux et offrir des programmes d'emploi visant à réduire le chômage.
- d. Mettre en oeuvre des programmes efficaces d'approvisionnement en eau, de même que des programmes de livraison, de réutilisation et de traitement des eaux usées. Réduire la perte d'eau pendant la livraison et adopter des mesures de conservation de l'eau. Des régimes fiscaux et administratifs établis en coopération avec d'autres autorités compétentes devraient assurer la fourniture d'une eau potable propre à tous les citoyens.

- Réduire la production de déchets et sensibiliser les gens à e. l'utilisation des déchets en tant que ressources. Réduire l'élimination de ces ressources grâce à l'établissement de programmes de tri préalable, de recyclage et de compostage. ménages et les entreprises à réduire Aider les utilisation de matières et de composés dangereux ainsi que leur élimination non sécuritaire. suffisamment de dépôts de collecte pour les matières réutilisables. Adopter des politiques de gestion des déchets qui optimisent la santé humaine et minimisent les effets environnementaux défavorables, et assurer un contrôle adéquat du faible mouvement transfrontalier des déchets.
- f. Réduire la consommation d'énergie et adopter des programmes de conservation. Établir et appuyer des politiques d'établissement des prix de l'énergie qui encouragent l'efficience énergétique. Appuyer l'utilisation de sources énergétiques renouvelables et sans danger pour l'environnement, par exemple l'énergie solaire.
- g. Adopter des plans d'utilisation des terres, tant dans les secteurs urbains que dans les secteurs ruraux, qui visent à préserver les environnements naturels et humains sains et à faire cesser la croissance urbaine non contrôlée. Ces plans devraient promouvoir les principes à long terme du développement durable plutôt que l'avantage économique à court

terme, et ils devraient être guidés par la nécessité de réduire la consommation d'énergie. Protéger et élargir les zones de verdure des villes afin de veiller à ce que les gens ne perdent pas le sens de la nature, essentiel au bien-être mental et physique. Ces politiques doivent être coordonnées avec celles du transport public, du logement, du bien-être social et de la promotion de la santé.

- h. Renforcer l'ensemble du transport en commun particulièrement dans les villes en améliorant l'efficacité et la disponibilité de services de transport en commun comme les chemins de fer, les monorails, les métros et les autobus. Décourager l'utilisation des voitures particulières dans les secteurs urbains par tous les moyens appropriés. Concevoir une planification physique et des politiques de gestion de la circulation qui encouragent le développement urbain basé sur une infrastructure de transport bien conçue et propre ainsi qu'une faible demande en matière de transport. Encourager et appuyer le transport cycliste et piétonnier. Envisager l'établissement de secteurs urbains sans circulation automobile.
- i. Garantir le droit des citadins de vivre dans des environnements sûrs. Encourager la rénovation des anciens environnements urbains de façon à tenir compte suffisamment des solutions physiques, des relations sociales et des aspects

relatifs à la santé. Les caractéristiques architecturales traditionnelles doivent être préservées autant que possible. Les locataires ont le droit de participer aux prises de décisions importantes touchant la qualité du logement, les préoccupations esthétiques, l'identité culturelle, les structures sociales établies et les valeurs humaines.

j. Adopter des programmes de plantation d'arbres et de reboisement, et promouvoir des pratiques agricoles visant à faire cesser l'augmentation des émissions de gaz carbonique dans l'atmosphère.

MISE EN OEUVRE ET MESURES DE SUIVI

Coopération entre les administrations locales et régionales

- 10. Améliorer la sensibilisation aux problèmes communs en matière d'environnement et de santé, et faire des efforts conjoints pour trouver des solutions. Les administrations locales et régionales doivent collaborer sur le plan national et sur le plan international. On devrait avoir recours aux installations de l'UIAL et du CIIEL. Plus particulièrement:
- a. Les administrations locales et régionales devraient échanger de l'information sur les techniques de surveillance de l'environnement et prendre des dispositions pour une

surveillance parallèle d'indicateurs environnementaux sélectionnés.

- b. Les municipalités et les associations nationales des administrations locales des sociétés riches doivent être prêtes à répondre aux besoins des administrations locales des sociétés plus pauvres en trouvant des moyens économiques, organisationnels et technologiques nécessaires pour assurer le développement durable. Les sociétés riches devraient elles-mêmes s'engager à mettre en oeuvre ces technologies appropriées.
- c. Les administrations locales et régionales devraient déterminer les relations entre les questions environnementales, d'une part, et les questions relatives à la santé et au mode de vie, d'autre part.

Gouvernements nationaux

11. Il est essentiel que les gouvernements nationaux reconnaissent pleinement les administrations locales et régionales comme des partenaires indispensables à la réalisation de politiques appropriées en matière d'environnement et de santé. Les gouvernements nationaux doivent s'assurer que les administrations locales et régionales ont les moyens

nécessaires pour exercer les responsabilités et les fonctions exposées dans la présente déclaration, notamment:

- a. Des pouvoirs institutionnels et une compétence légale renforcés.
- b. Des ressources financières et humaines accrues.
- c. Le transfert du savoir-faire technologique et un accès facile à l'information essentielle à la conception et à l'application de technologies abordables et efficaces qui sont appropriées à l'environnement local et régional ainsi qu'aux besoins en matière de développement.
- d. L'établissement d'un cadre organisationnel qui encourage et assure la coordination des efforts locaux et nationaux conjoints en matière d'environnement.
- 12. Une combinaison d'évaluations et d'interventions locales ainsi qu'une coordination nationale sont nécessaires. Bien que les gouvernements nationaux doivent établir certains des objectifs et, dans une grande mesure, exercer les fonctions de contrôle global, la mise en oeuvre des objectifs doit être la principale responsabilité des administrations locales et régionales.

- 13. Les gouvernements nationaux et les administrations locales et régionales devraient travailler conjointement à trouver des moyens de taxer les activités dommageables pour la qualité de l'environnement et la santé humaine ainsi que d'établir des prix de l'énergie qui reflètent les coûts d'utilisation des ressources naturelles.
- 14. Les gouvernements nationaux doivent prendre des mesures pour faire participer les administrations locales et régionales aux négociations internationales concernant l'environnement et la santé.

UIAL

- 15. L'UIAL et ses organismes régionaux sont invités à:
- a. Promouvoir la coopération entre les ordres internationaux, nationaux, régionaux et locaux de gouvernement afin de mettre en oeuvre des politiques et des programmes environnementaux. Une attention particulière devrait être accordée aux besoins spéciaux des administrations locales et régionales dans les pays en développement.
- b. Établir parmi ses membres un programme d'échange d'idées et de recommandations en matière de santé et d'environnement afin de mettre un accent sur les normes les plus progressistes et

d'aider à leur mise en oeuvre; un tel programme devrait puiser à l'expérience et au travail pertinents des organismes internationaux.

- c. Concevoir des programmes d'éducation, de formation et d'information visant à élargir et à développer l'expertise et la compétence des administrateurs locaux dans les domaines de l'environnement et de la santé.
- d. Renforcer la coopération de l'UIAL avec des organisations internationales ayant des mandats spéciaux dans les domaines de l'environnement et de la santé comme le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Centre des Nations Unies sur les établissements humains (habitat), l'Organisation mondiale de la santé et l'OCDE, ainsi que la coopération des sections régionales avec des organisations régionales des Nations Unies et d'autres, comme le Conseil européen et la Communauté européenne.
- e. Appuyer l'établissement du Conseil international des initiatives environnementales locales à titre d'organisation environnementale associée de l'UIAL, et mandater le CIIEL d'aider à mettre en oeuvre les objectifs et les recommandations de la présente déclaration.

f. S'assurer que le Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui se tiendra au Brésil en 1992 reconnaisse le rôle de l'UIAL et du CIIEL lors de cette conférence en exprimant les préoccupations des administrations locales et régionales en matière d'environnement à cette occasion et lors d'autres forums.

Déclaration conjointe adoptée au troisième Sommet des grandes villes du monde tenu à Montréal les 15, 16 et 17 octobre 1991

La ville est l'expression de notre désir d'établir et de partager un habitat collectif. Pour continuer de recevoir les villes en héritage de nos ancêtres et pour les léguer à nos enfants, nous devons établir et soutenir nos habitats urbains de façon à assurer le bien-être et la santé de leurs citoyens, ainsi que la beauté de leur ville. Le développement est durable lorsqu'il répond aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations à venir de répondre à leurs besoins. Le développement urbain durable veut appliquer ce concept afin d'améliorer la qualité de vie des citoyens de nos villes d'une manière qui est économiquement équitable et qui reconnaît la diversité des gens et des lieux qui constituent les villes du monde. La paix mondiale, la justice et le respect de la nature sont essentiels pour garantir que nos villes continuent de répondre à nos aspirations spirituelles et matérielles.

C'est dans cet esprit que les maires et administrateurs participant au troisième Sommet des grandes villes du monde décident que:

La circulation réciproque des matières et de l'énergie entre la ville, l'arrière-pays et les autres écosystèmes doit être maintenue si l'on veut que les habitats urbains et la qualité de vie soient conservés et améliorés d'une manière équitable et juste pour les citoyens;

Les niveaux globaux de consommation des matières et de l'énergie doivent être modérés et, si possible, réduits dans les grandes villes afin de promouvoir l'utilisation équitable des ressources;

La conception d'une stratégie et d'un cadre de travail pour le développement urbain durable dépend de la participation et de l'engagement des citoyens dans tous les établissements humains:

Le développement urbain durable dépend d'une intervention concertée d'un partenariat de citoyens du monde en étroite collaboration avec les organisations et gouvernements internationaux, régionaux, nationaux et locaux, les établissements de recherche et d'éducation, ainsi que le milieu des affaires et l'industrie;

La diversité sociale et culturelle des populations urbaines partout dans le monde augure un immense potentiel créateur qui peut être centré sur des valeurs culturelles diverses et la découverte de solutions urbaines novatrices;

Les nouvelles méthodes de gestion, les nouveaux cadres institutionnels et les nouvelles technologies basés sur les principes du développement durable nécessiteront la mobilisation des ressources intellectuelles, financières et techniques du monde entier;

Le transfert de l'expérience, des essais, de l'expertise et de la technologie dans la gestion urbaine dépend de liens institutionnels et de mécanismes efficaces pour partager l'information, les connaissances et les ressources.

Les maires et administrateurs participant au troisième Sommet des grandes villes du monde insistent sur l'importance d'établir une relation entre les ressources et les responsabilité compatibles avec la gestion requise pour réaliser les objectifs du développement urbain durable.

Les maires et administrateurs participant au troisième Sommet des grandes villes du monde conviennent que l'intégration des principes du développement durable comme cadre central de gestion des grandes villes du monde est leur objectif commun; ils reconnaissent la nécessité de prendre des mesures immédiates et ils s'engagent:

à renforcer la solidarité et les partenariats entre les villes:

- en établissant des réseaux d'échange et de transfert d'expérience, d'essais, d'expertise et de technologies;
- en appuyant des mécanismes institutionnels et financiers pour le développement durable facilité par les représentants des villes, les organismes non gouvernementaux et les groupes communautaires locaux afin d'assurer une participation publique de ceux qui sont touchés le plus directement;

à publier une déclaration commune sur le développement urbain durable qui sera présentée à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, et à poursuivre la formulation et la mise en oeuvre de plans d'action compatibles avec cette Conférence.

À cette fin, les maires et administrateurs participant au troisième Sommet des grandes villes du monde demandent à la Direction des villes de faciliter et de surveiller les progrès dans la réalisation des objectifs du développement urbain durable et de convoquer un autre Sommet des grandes villes du monde dans trois ans.

VILLE DE TORONTO

SERVICE DU GREFFIER DE LA VILLE

CLAUSE FORMULÉE DANS LE RAPPORT N° 23

DU COMITÉ EXÉCUTIF ADOPTÉ PAR LE CONSEIL DE VILLE

LORS DE SA RÉUNION DES 7 ET 8 OCTOBRE 1991

21

DÉCLARATION DE TORONTO SUR L'ENVIRONNEMENT CADRE POUR UN PLAN DE MISE EN OEUVRE DÉTAILLÉ

Pour informer le Conseil, le Comité exécutif présente le rapport (12 septembre 1991) du président du Comité des responsables et déclare avoir reçu le même:

Origine: Conseil de ville, 8 et 9 juillet 1991 (c34exec91082:374)

Recommandation: Que ce rapport soit transmis au Conseil de ville à titre d'information.

Commentaires: Lors de sa réunion des 8 et 9 juillet 1991, le Conseil de ville a adopté, en principe, la Déclaration de Toronto sur l'environnement. Le Comité des responsables est chargé d'y répondre d'ici le début de 1992 avec un plan de mise en oeuvre détaillé ayant trait non seulement à la Déclaration mais également

aux principes adoptés de rejet zéro et aux objectifs adoptés de réduction du gaz carbonique.

14A:61

Le rapport figurant en annexe a été établi pour le Comité des responsables et représente une stratégie ainsi qu'un cadre pour l'établissement du rapport de mise en oeuvre demandé par le Conseil de ville.

Au nom du Comité des responsables, je transmets ce rapport au Conseil de ville de sorte que ses membres soient au courant des mesures prises à ce jour et des mesures prévues pour les prochains mois par les services de la ville.

(Rapport du Comité des responsables, août 1991)

Déclaration de Toronto sur l'environnement: Cadre pour un plan de mise en oeuvre détaillé

Table des matières

- 1.0 Contexte
- 2.0 Sommaire des objectifs
- 3.0 Portée
- 4.0 Élaboration de lignes directrices et de codes de pratique en matière d'environnement
- 5.0 Établissement d'un inventaire de base

6.0	Vérifications environnementales
7.0	Utilisation des objectifs
8.0	Surveillance et évaluation
9.0	Les commissions et les agences municipales
10.0	Les groupes environnementalistes externes
11.0	Mise en oeuvre par le Comité de coordination entre
	services sur l'environnement
12.0	Conclusion

Tableaux

Tableau 1 - Préambule

Tableau 2 - Élaboration de lignes directrices et de codes de pratique en matière d'environnement

Tableau 3 - Plan de travail

Tableau 4 - Cadre de planification

Tableau 5 - Structure organisationnelle proposée

1.0 Contexte

En janvier 1991, le Conseil de ville a adopté les recommandations du rapport du Comité des responsables, Plan d'action pour les années 1990: Rapport n° 2. Une des propositions du rapport était l'établissement d'une «table ronde sur l'environnement» formée de commissaires et de cadres supérieurs d'un certain nombre de services de la ville. Le

principal objectif de la table ronde était d'élaborer une série de principes pour guider le Conseil et la Corporation en matière de problèmes environnementaux. La Déclaration de Toronto sur l'environnement composée d'une Partie I, une série de principes généraux, et d'une Partie II, une série de lignes directrices pour l'élaboration de stratégies de mise en oeuvre, est le résultat des travaux de la table ronde.

En entérinant la Déclaration de Toronto sur l'environnement, le Conseil de ville, lors de sa réunion des 8 et 9 juillet 1991, a également adopté la recommandation 3 qui se lit comme suit:

"Qu'on demande au sous-comité du Comité des responsables sur l'environnement de préparer un plan de mise en oeuvre détaillé se fondant sur la "Déclaration de Toronto sur l'environnement" et les "Lignes directrices pour l'élaboration de stratégies de mise en oeuvre", plan devant être transmis au Conseil de ville d'ici janvier 1992 et, afin que les besoins financiers restent à l'intérieur du processus du budget de fonctionnement de 1992, que tous les besoins financiers soient exprimés dans les présentations budgétaires appropriées des services pour 1992."

En qualité de président du sous-comité du Comité des responsables sur l'environnement, le responsable du service de santé a écrit le 25 juin 1991 une note de service à l'intention du Groupe de travail sur l'environnement concernant la mise en oeuvre de la Déclaration de Toronto sur l'environnement. En partie, sa note de service énonce ce qui suit:

«Le sous-comité m'a demandé d'écrire aux membres du Groupe de travail qui ont préparé avec beaucoup de succès le document susmentionné, pour vous demander de vous réunir une autre fois afin d'établir un cadre de travail à l'égard de la recommandation 3. ... Votre cadre de travail doit être présenté au sous-comité du Comité des responsables sur l'environnement et, ensuite, au Comité de coordination entre services sur l'environnement.»

Le 18 juillet 1991, le Groupe de travail sur l'environnement s'est réuni pour discuter de la demande du sous-comité sur l'environnement. Le résultat de cette discussion est la proposition d'une série d'objectifs, tels que soulignés ciaprès, qui constitueraient le mandat du groupe chargé d'élaborer un plan de mise en oeuvre détaillé de la Déclaration de Toronto sur l'environnement. Ces objectifs comprennent l'élaboration de lignes directrices et de codes de pratique en matière d'environnement, la collecte de données

de base et le déclenchement de vérifications environnementales détaillées. On s'attend à ce que ces genres d'activités se déroulent progressivement, en commençant par la compréhension et l'appui actif aux programmes de la part de la haute direction. Au fil du temps, on prévoit que les changements nécessaires se concrétiseront à tous les paliers de l'organisation, ainsi que dans tous ses programmes, processus et activités.

Ce rapport comprend également des recommandations quant à la façon de structurer le Comité de coordination entre services sur l'environnement afin de mieux répondre aux besoins à venir. On trouvera ci-après les propositions et les recommandations découlant de la discussion du Groupes de travail sur l'environnement.

2.0 Sommaire des objectifs

1. L'envergure des problèmes environnementaux à aborder dans la mise en oeuvre de la Déclaration de Toronto sur l'environnement devrait refléter les recommandations et les propositions de politiques adoptées ou envisagées par le Conseil de ville de Toronto pour la collectivité en général.

- 2. La Corporation devrait s'efforcer d'être un modèle pour les citoyens de Toronto en ce qui concerne ses propres politiques et pratiques en matière d'environnement ainsi que celles de ses services.
- 3. Des lignes directrices et des codes de pratique de la Corporation en matière d'environnement devraient être établis dans des secteurs influant sur un certain nombre de services afin d'assurer l'uniformité dans toute la Corporation et d'optimiser les avantages d'une action coordonnée.
- 4. Des lignes directrices et des codes de pratique de la Corporation devraient être inclus dans le cadre du rapport devant être transmis au Conseil de ville en janvier 1992 quant au plan de mise en oeuvre détaillé de la Déclaration de Toronto sur l'environnement.
- 5. Un inventaire des pratiques, des politiques et des programmes actuels de la Corporation en matière d'environnement devrait être entrepris, et devrait inclure les composantes suivantes:
 - a) un inventaire de base de la Corporation compatible avec le travail actuel du Service de santé de la ville sur les indicateurs de salubrité et le rapport

- de l'«État de la ville», ainsi que d'autres initiatives semblables;
- b) un inventaire de base des politiques, pratiques et règlements actuels des services relativement aux questions environnementales.
- 6. La méthodologie, les échéances, les coûts et toutes les autres conséquences de telles études de base sur la Corporation et les services devraient faire partie du plan de mise en oeuvre détaillé devant être transmis au Conseil de ville en janvier 1992.
- 7. Un résumé d'un plan d'action pour les vérifications de la Corporation et des services en matière d'environnement devrait être établi, lequel inclurait les éléments suivants:
 - a) des proposition d'entreprendre des vérifications environnementales génériques concernant les pratiques communes à tous les services;
 - b) des propositions d'entreprendre des vérifications environnementales des services concernant les questions particulières à chaque service;

- c) un résumé des façons d'entreprendre des vérifications, tant de l'ensemble que de chacun des services, y compris la méthodologie, l'échelonnement des études (y compris les études pilotes), l'embauche d'expert de l'extérieur, les échéances proposées et les conséquences budgétaires.
- 8. Le cas échéant, les objectifs de la Corporation devraient être considérés comme des lignes directrices et des codes de pratique de la Corporation en matière d'environnement, compatibles avec les objectifs publics actuels et proposés.
- 9. Un système de surveillance et d'évaluation devrait faire partie de l'élaboration des lignes directrices et des codes de pratique de la Corporation en matière d'environnement ainsi que des plans d'action des services.
- 10. Tel que susmentionné, que les cinq agences principales de la ville soient consultées dans l'élaboration du plan de mise en oeuvre détaillé.
- 11. Que les groupes environnementalistes existants à l'Hôtel de ville et représentant les citoyens soient invités pour

apporter des commentaires sur des aspects particuliers du plan de mise en oeuvre détaillé, s'il y a lieu.

- 12. Que le greffier de la ville soit invité à nommer un représentant supérieur au Comité de coordination entre services sur l'environnement (CCSE).
- 13. Que le CCSE établisse un sous-comité désigné le Groupe de travail sur la mise en oeuvre de la Déclaration.
- 14. Que le mandat du Groupe de travail sur la mise en oeuvre de la Déclaration soit d'examiner les objectifs 1 à 9 tels que soulignés dans le présent rapport ainsi que les directives du Conseil de ville sur le rapport du SACE concernant la stratégie de réduction du gaz carbonique et sur la déclaration de principes du rejet zéro, et de faire rapport à ce sujet.
- 15. Que le Groupe de travail sur la mise en oeuvre de la Déclaration soit composé de représentants du CCSE des services suivants: Santé publique, Travaux publics et Environnement, Planification et développement, Service juridique, Bâtiments et inspections, Parcs et loisirs, Immobilier.

- 16. Que le Groupe de travail sur la mise en oeuvre de la Déclaration comprenne également des représentants du Bureau de la ville en santé et du Comité consultatif d'administration.
- 17. Que le Groupe de travail sur la mise en oeuvre de la Déclaration soit coprésidé par Robert Gale, directeur du Bureau de la protection de l'environnement, et Roger Higgin, sous-commissaire des Services de l'environnement.
- 18. Que le sous-comité du Comité des responsables sur l'environnement entérine les orientations générales concernant la mise en oeuvre de la Déclaration de Toronto sur l'environnement, telles que soulignées dans le présent rapport.
- 19. Que le présent rapport soit référé au Comité de coordination entre services sur l'environnement pour qu'il prenne les mesures nécessaires.

3.0 Portée

Il est reconnu que les problèmes environnementaux sont complexes et multi-dimensionnels, puisqu'ils englobent tous les aspects de la nature, y compris l'activité humaine. Afin

de donner une direction aux travaux du CCSE, le Groupe de travail sur l'environnement recommande que les principaux secteurs à aborder dans la Corporation correspondent globalement à ceux qui ont été déterminés pour la collectivité en général. Cette approche présente le double avantage d'assurer l'uniformité entre les actions du public et celles de la Corporation, ainsi que d'exiger que la ville donne l'exemple en s'efforçant d'être un modèle dans sa propre maison.

Voici les principaux problèmes environnementaux, tels qu'énoncés dans le rapport des propositions de 1991 du plan de la ville, le rapport Toronto 2000 en santé et d'autres documents importants de la ville en matière de politiques:

- Réduction de la pollution de l'air et amélioration de la qualité de l'air ambiant.
- Amélioration de la qualité de l'eau et promotion de la conservation de l'eau.
- Réduction des déchets solides et amélioration de la gestion des déchets solides.
- Amélioration de l'efficience énergétique et de la conservation de l'énergie.

- Amélioration des niveaux de confort humain dans le domaine public, particulièrement dans les rues et les espaces ouverts.
- Amélioration de la qualité de l'air à l'intérieur.
- Réduction de l'utilisation, de l'émission, de la production de déchets et de l'entreposage de substances dangereuses.
- Inventaire et restauration des terrains contaminés.
- Protection et restauration du milieu naturel, y compris l'amélioration des espèces indigènes et de la diversité écologique.
- Amélioration de la conservation de l'ensemble des ressources par le biais de politiques d'acquisition et de l'utilisation des produits.

À l'intérieur de ces orientations générales se dégage un certain nombre de recommandations précises en matière de politiques qui ont été adoptées ou qui sont en voie d'élaboration. Celles-ci comprennent, entre autres, des recommandations concernant la réduction des émissions de gaz

carbonique, le reboisement urbain, les restrictions sur l'utilisation des herbicides et des pesticides, ainsi que des propositions pour atteindre un rejet zéro des contaminants dans les principaux plans d'eau de Toronto. Ces projets de politiques plus spécifiques doivent être examinés afin de vérifier la possibilité de les appliquer aux politiques et pratiques internes et externes des services.

Objectifs:

- 1. L'envergure des problèmes environnementaux à régler dans la mise en oeuvre de la Déclaration de Toronto sur l'environnement devrait refléter les recommandations et les propositions de politiques adoptées ou envisagées par le Conseil de ville de Toronto pour l'ensemble de la collectivité.
- 2. La Corporation devrait s'efforcer d'être un modèle pour les citoyens de Toronto, par ses propres politiques et pratiques en matière d'environnement et par celles de ses services.

4.0 Élaboration de lignes directrices et de codes de pratique en matière d'environnement

Pour établir un cadre général permettant à la Corporation et à chacun des services de mettre l'accent sur les questions environnementales, il serait très avantageux de pouvoir disposer d'une série de lignes directrices et de codes de pratique de la Corporation en matière d'environnement. différence entre les lignes directrices et les codes de pratique en matière d'environnement, c'est que dans le premier cas, une orientation générale recommandée est proposée sans être obligatoire, alors que dans le second cas, on s'attend à ce que les objectifs énoncés soient respectés. Dans certains secteurs, il peut s'avérer approprié que la ville envisage lignes directrices générales en des d'environnement, alors que dans d'autres secteurs, un code de pratique peut être plus approprié.

Lors de l'élaboration de lignes directrices et de codes de pratique en matière d'environnement, une distinction doit être faite entre la Corporation en tant que producteur et la Corporation en tant que consommateur. En tant que producteur, la Corporation est responsable d'un certain nombre de politiques, de programmes et d'activités qui ont une influence sur la collectivité. En tant que consommateur, la Corporation utilise de l'énergie, produit des déchets solides, achète des

produits, etc. tout cela ayant une incidence sur l'environnement. Dans l'élaboration et la mise en oeuvre de lignes directrices et de codes de pratique en matière d'environnement, on doit tenir compte des secteurs de production et des secteurs de consommation. En outre, il est essentiel qu'il y ait une uniformité d'application dans les deux secteurs, de sorte que la ville soit véritablement un modèle par ses actions à l'interne, en tant qu'organisation, et par ses attentes face au comportement de l'ensemble de la collectivité.

Par exemple, des lignes directrices ou codes de pratique de la Corporation pourraient être élaborés pour répondre à l'objectif de réduction des déchets solides. Un objectif pourrait être de viser une réduction considérable de l'utilisation du papier à l'Hôtel de ville. Les lignes directrices ou codes de pratique de la Corporation pourraient proposer une série d'objectifs pour réduire l'utilisation du papier au sein de la Corporation, accompagnée d'options possibles pour atteindre ces objectifs. Ces options ou stratégies éventuelles devraient s'accompagner d'analyses coûts-avantages, au niveau global de la Corporation, et plus particulièrement au niveau des services, afin de déterminer les options qui présentent le plus d'avantages au meilleur coût.

Ce genre d'approche serait un moyen utile et efficace d'offrir une orientation globale aux services tout en permettant à chacun la souplesse nécessaire pour instaurer les changements qu'il considère les plus appropriés. Chaque service chercherait à intégrer la politique générale de la Corporation dans ses activités particulières.

Dans certains cas, des services ayant une responsabilité directe dans la gestion des biens matériels de la ville devraient prendre la direction de l'établissement des normes de la Corporation. Par exemple, en matière de conservation de l'énergie dans les bâtiments appartenant à la ville, le Service des travaux publics et de l'environnement établirait des normes générales pour la mise en oeuvre du Service de l'immobilier de la ville. Ces normes devraient, au minimum, être compatibles avec celles proposées pour des bâtiments semblables à Toronto par les décideurs et les législateurs de l'Hôtel de ville.

Objectifs:

3. Des lignes directrices et des codes de pratique de la Corporation en matière d'environnement devraient être établis dans des secteurs influant sur un certain nombre de services afin d'assurer l'uniformité dans toute la

Corporation et d'optimiser les avantages d'une action coordonnée.

4. Des lignes directrices et des codes de pratique de la Corporation devraient être abordés dans le cadre du rapport devant être transmis au Conseil de ville en janvier 1992 quant au plan de mise en oeuvre détaillé de la Déclaration de Toronto sur l'environnement.

5.0 Établissement d'un inventaire de base

Dans le cadre des lignes directrices et des codes de pratique en matière d'environnement, il est nécessaire de dresser un inventaire détaillé des politiques et des pratiques actuelles associées à l'environnement dans chaque service. Ces données de base sur les mesures et les approches actuelles sont essentielles pour planifier les améliorations futures ainsi que surveiller et évaluer l'étendue des changements dans le temps.

L'inventaire de base devrait porter sur tous les programmes, opérations, activités, etc. des services. Il permettrait également d'examiner les politiques et les règlements des services à l'intention du grand public ainsi que ceux ayant trait à l'environnement. L'inventaire externe des politiques

et des règlements devrait se faire en étroite collaboration avec le Bureau de santé de la ville qui entreprend actuellement son inventaire de «l'état de la ville». Cela est essentiel si l'on veut éviter le dédoublement et assurer une uniformité quant à la méthodologie, aux objectifs environnementaux et à l'amélioration des politiques, des programmes et des pratiques de la Corporation et des services.

Objectifs:

- 5. Un inventaire des pratiques, des politiques et des programmes actuels de la Corporation en matière d'environnement devrait être entrepris, lequel inclurait les composantes suivantes:
 - a) un inventaire de base de la Corporation compatible avec le travail actuel du Service de santé de la ville sur les indicateurs de salubrité et le rapport de l'«État de la ville», ainsi que d'autres initiatives semblables;
 - b) un inventaire de base des politiques, pratiques et règlements actuels des services relativement aux questions environnementales.

6. La méthodologie, les échéances, les coûts et toutes les autres conséquences de telles études de base sur la Corporation et les services devraient faire partie du plan de mise en oeuvre détaillé devant être transmis au Conseil de ville en janvier 1992.

6.0 Vérifications environnementales

De concert avec la collecte des données de base, il sera nécessaire d'entreprendre des vérifications environnementales détaillées dans toute la Corporation. Au cours de ces vérifications environnementales, l'aspect de la consommation de la Corporation devrait prévaloir sur l'aspect de la production. Le processus actuel de vérification environnementale, qui continue d'évoluer, a tendance à porter principalement sur l'examen des biens immobiliers. Toutefois, la vérification environnementale porte de plus en plus sur tous les aspects des procédés et des activités des entreprises, y compris les produits qu'elles achètent, l'énergie qu'elles consomment, la manière dont elles fournissent leurs services, etc.

Tout comme pour une vérification financière, la vérification environnementale détaillée aurait un aspect relativement technique nécessitant l'avis d'experts et suivant un ensemble

de critères définis. La vérification environnementale devrait adopter une approche axée sur les écosystèmes, laquelle est bien décrite dans une récente série de rapports de la Commission royale sur l'avenir des berges de Toronto. Cette approche est appuyée par le Conseil de ville.

La réalisation de vérifications environnementales détaillées sera une entreprise considérable pour un organisme de la taille de la ville de Toronto. Elle demandera la canalisation de ressources humaines et financières de l'intérieur et de l'extérieur. Ce genre de vérification devra s'échelonner sur plusieurs années. Étant donné l'expertise interne limitée dans ce domaine, il se peut que quelques vérifications environnementales pilotes aoient d'abord faites dans des services sélectionnés parmi les bénévoles. Cela permettra de développer les connaissances, l'expérience et la compréhension du personnel dans ce domaine. Une fois complété et évalué, le processus pourrait s'étendre progressivement à tous les services.

De nombreuses pratiques étant communes à tous les services de la ville, une vérification environnementale générale et un protocole d'évaluation devraient être envisagés pour des activités comme les suivantes:

- réduction, réutilisation et recyclage des déchets solides;

- utilisation et émission, entreposage et élimination des matières dangereuses;
- pratiques de conservation de l'eau;
- pratiques de conservation de l'énergie;
- pratiques en matière de déplacement, y compris le transport pour se rendre au travail et pendant les heures de travail.

D'autres pratiques peuvent être particulières à quelques services seulement. Dans ces cas, le protocole d'évaluation environnementale peut devoir être établi pour chacun d'eux. Parmi ces genres de secteurs, mentionnons l'utilisation de pesticides dans les parcs et les bâtiments de la ville ainsi que la recherche et le traitement d'une contamination éventuelle des sols dans les parcs et d'autres zones accessibles au public.

Tant dans les services que dans l'ensemble de la Corporation, une vérification environnementale approfondie correspond à une étape essentielle pour poser les bases d'un changement

moment où elle devient une organisation vraiment «verte».

Dans ce cadre, l'ensemble de la Corporation et chacun des services devront d'abord faire rapport au Conseil de ville sur les approches qu'ils proposent pour entreprendre une vérification environnementale, y compris les échéances qu'ils suggèrent, la méthode d'examen et les conséquences budgétaires.

Objectif:

- 7. Un résumé du plan d'action pour les vérifications de la Corporation et des services en matière d'environnement devrait être établi et comprendre les éléments suivants:
 - a) des proposition d'entreprendre des vérifications environnementales globales concernant les pratiques communes à tous les services;
 - b) des propositions d'entreprendre des vérifications environnementales des services concernant les questions particulières à chacun;
 - c) un résumé des façons d'entreprendre des vérifications globales et des services, y compris la méthodologie, l'échelonnement des études

comprenant des études pilotes, l'embauche d'expert de l'extérieur, les échéances proposées et les conséquences budgétaires.

7.0 Utilisation des objectifs

Le rapport des propositions du Plan de la ville pour 1991 propose des objectifs dans un certain nombre de secteurs prioritaires en matière d'environnement. Des objectifs sont également établis dans le Rapport sur l'état de la ville. D'autres documents d'orientation importants comme celui sur la réduction du gaz carbonique abordent également la question des objectifs. Des objectifs sont également élaborés par d'autres ordres de gouvernement, par exemple, les objectifs provinciaux établis quant à la réduction des déchets solides et les objectifs établis par le Conseil du Premier ministre en matière de santé. Ces objectifs sont utiles parce qu'ils offrent des buts tangibles à viser et encouragent d'autres secteurs à prendre des mesures visant des améliorations. objectifs ont été établis pour la qualité de l'air, la qualité et la conservation de l'eau, la réduction des déchets solides et la conservation de l'énergie. Les échéances visées vont de 2001 à 2006.

En établissant les lignes directrices de la Corporation en matière d'environnement, il peut s'avérer utile d'établir des objectifs généraux comme moyen d'orienter plus clairement les plans de mise en oeuvre. Ces objectifs devraient être significatifs et, espérons-le, réalisables. Ils devraient être compatibles avec les objectifs établis dans le Plan de la ville pour 1991 ainsi qu'avec ceux établis par le Bureau de santé de la ville pour le Rapport sur l'état de la ville. Toutefois, des objectifs différents pourraient s'appliquer délais différents. des Il est possible que Corporation établisse des objectifs à court terme de trois à cinq ans. Ceux-ci peuvent s'avérer plus importants pour la Corporation que les objectifs de dix à quinze ans proposés dans le Plan de la ville pour 1991. Dans les lignes directrices générales, les services peuvent vouloir établir leurs propres objectifs dans certains secteurs stratégiques sur lesquels ils ont l'intention de mettre l'accent.

Objectif:

8. Le cas échéant, les objectifs de la Corporation devraient être considérés comme des lignes directrices et des codes de pratique de la Corporation en matière d'environnement, compatibles avec les objectifs publics actuels et proposés.

8.0 Surveillance et évaluation

Après avoir examiné les politiques et pratiques actuelles, entrepris des vérifications environnementales détaillées et proposé une série de stratégies visant à régler une variété de problèmes environnementaux, il faudra que les services et la Corporation réussissent à les mettre en oeuvre. nécessaire d'établir des mécanismes de surveillance afin de s'assurer que les buts ou objectifs qui ont été établis par la Corporation et par les services soient réalisés. Lorsque des stratégies sont adoptées et s'avèrent infructueuses, des mécanismes d'évaluation doivent exister afin de déterminer le problème, de prendre des mesures correctives si possible et d'améliorer l'approche s'il y a lieu. Les processus de surveillance et d'évaluation devraient être considérés en même l'élaboration des lignes directrices que Corporation en matière d'environnement et des plans d'action des services.

Objectif:

9. Un système de surveillance et d'évaluation devrait faire partie de l'élaboration des lignes directrices et des codes de pratique de la Corporation en matière d'environnement ainsi que des plans d'action des services.

9.0 Les commissions et agences municipales

Des copies de l'ébauche de la Déclaration de Toronto sur l'environnement ont été distribuées au cinq principales agences de la ville, nommément, la Commission historique de Toronto, le Système hydro-électrique de Toronto, la Commission de la bibliothèque de Toronto, la Corporation de développement économique de Toronto et l'Administration du stationnement public de Toronto. En général, dans leurs commentaires, ces organismes ont appuyé la Déclaration. Leur appui s'accompagne de certaines suggestions et demandes supplémentaires pour que ces organismes soient consultés étroitement au cours de la phase de mise en oeuvre. Par conséquent, dans l'élaboration des stratégies de mise en oeuvre, il est important que ces organismes aient la possibilité de participer et de contribuer activement au processus.

Objectif:

10. Tel que susmentionné, que les cinq principales agences de la ville soient consultées lors de l'élaboration du plan de mise en oeuvre détaillé.

10.0 Les groupes environnementalistes externes

Un certain nombre de questions environnementales ont été soulevées principalement à la suite de demandes de changements et d'améliorations de la part du public. Les propositions du Plan de la ville pour 1991 s'attardent sur les préoccupations du grand public concernant l'environnement, telles que soulevées lors de nombreuses consultations publiques. La recommandation Déclaration de Toronto de la sur l'environnement concerne principalement l'élaboration d'un plan de mise en oeuvre détaillé ayant trait aux services, programmes et activités de la ville, tant en ce qui concerne leur administration interne que leur rapport au public.

En établissant les lignes directrices de la Corporation en matière d'environnement, il serait utile de faire appel aux connaissances et à l'expertise des organismes environnementaux existants et représentant les citoyens à l'Hôtel de ville. Plus particulièrement, le Comité consultatif spécial de l'environnement et le sous-comité de la Commission de santé en matière d'environnement pourraient être sollicités pour obtenir une réaction préliminaire aux lignes directrices de la Corporation proposées pour des secteurs particuliers, ce qui n'empêcherait pas de faire appel à d'autres groupes de la collectivité le cas échéant. Toutefois, étant donné le délai relativement bref pour présenter le rapport au Conseil de

ville, soit janvier 1992, un processus intensif de consultation publique ne serait pas possible. En outre, la série actuelle d'assemblées publiques concernant les propositions du Plan de la ville pour 1991 devrait permettre d'obtenir la réponse de la collectivité aux propositions environnementales qui pourraient ensuite alimenter le processus d'élaboration du plan de mise en oeuvre détaillé.

Objectif:

- 11. Que les groupes environnementalistes existants et représentant les citoyens à l'Hôtel de ville soient invités pour apporter des commentaires sur des aspects particuliers du plan de mise en oeuvre détaillé, s'il y a lieu.
- 11.0 Mise en oeuvre par le Comité de coordination entre services sur l'environnement (CCSE)

Actuellement, des représentants de tous les services de la ville siègent au CCSE, à l'exception du Service du greffier de la ville. Des représentants du Système hydro-électrique de Toronto et du Comité consultatif spécial de l'environnement y siègent également. Par conséquent, ce comité est dans une excellente position pour élaborer un plan de mise en oeuvre

de la Déclaration de Toronto sur l'environnement. Afin de rendre ce comité représentatif de tous les services, il est proposé qu'un cadre supérieur du Service du greffier de la ville soit nommé au CCSE.

Afin d'élaborer un plan de mise en oeuvre détaillé d'ici janvier 1992, le Groupe de travail sur l'environnement est d'avis qu'un plus petit sous-groupe du CCSE est nécessaire pour administrer l'élaboration du plan. Il est par conséquent proposé qu'un Groupe de travail de mise en oeuvre de la Déclaration soit formé, groupe qui constituerait un sous-comité du CCSE.

Mandat du Groupe de travail de mise en oeuvre de la Déclaration

Le Groupe de travail de mise en oeuvre de la Déclaration serait chargé des tâches suivantes:

- coordonner l'élaboration d'un plan de mise en oeuvre détaillé de la Déclaration de Toronto sur l'environnement devant être transmis au Conseil de ville d'ici janvier 1992. (Les éléments de ce plan ont été mentionnés plus haut dans le présent rapport.);

- entreprendre l'élaboration de lignes directrices et de codes de pratique complets en matière d'environnement y compris le caractère souhaitable des objectifs de la Corporation dans des domaines environnementaux particuliers;
- aider les services à mettre au point leurs plans d'action pour les inventaires de base, les vérifications environnementales, la surveillance et l'évaluation;
- assurer la liaison avec les principales agences de la ville pour l'élaboration du plan de mise en oeuvre détaillé;
- discuter, s'il y a lieu, avec des groupes environnementalistes représentant les citoyens à l'Hôtel de ville de questions relatives au plan de mise en oeuvre détaillé;
- déterminer l'expertise disponible en matière de vérification environnementale, examiner les questions de l'heure dans ce domaine et faire rapport au CCSE;
- faire rapport régulièrement au CCSE sur les travaux du Groupe de travail.

Composition du Groupe de travail de mise en oeuvre de la Déclaration

Il est proposé que le Groupe de travail de mise en oeuvre de la Déclaration soit formé des représentants du CCSE dont les services sont représentés au sous-comité du Comité des responsables sur l'environnement. Ces services pourraient constituer les services de base responsables en matière d'environnement. Il s'agit des services suivants: Santé publique, Travaux publics et environnement, Planification et développement, Service juridique, Parcs et loisirs, Bâtiments et inspections. Le Service de l'immobilier a également manifesté beaucoup d'intérêts à être représenté.

Outre les représentants des services susmentionnés, il est recommandé que le directeur du Bureau de santé de la ville, ou un cadre supérieur désigné, soit nommé membre du Groupe de travail étant donné le mandat et les responsabilités du Bureau en matière d'environnement.

Il est également proposé que le président du Comité consultatif d'administration ou le président du sous-comité du Comité consultatif d'administration sur l'environnement soit nommé membre du Groupe de travail. Étant donné qu'un certain nombre de questions internes seront d'ordre administratif (exemple, réduction du papier), il serait

souhaitable que cet organisme participe dès le début aux plans de mise en oeuvre de la Déclaration de Toronto sur l'environnement.

Au total, le Groupe de travail serait composé de neuf membres. En tant que groupe de travail «pratique», tous ses membres devraient entreprendre des tâches particulières. Les membres devraient également faire appel au personnel sous leur direction pour des tâches précises, selon le besoin.

Présidence du Groupe de travail de mise en oeuvre de la Déclaration

Il est proposé que le Groupe de travail de mise en oeuvre de la Déclaration soit coprésidé par le Service de la santé publique (Robert Gale, directeur, Bureau de la protection de l'environnement) et le Service des travaux publics et de l'environnement (Roger Higgin, sous-commissaire, Services environnementaux). Cette coprésidence traduit la nécessité de partager l'importante charge de travail du Groupe de travail. Elle reflète également la présidence du sous-comité de l'environnement, par le directeur du Service de la santé publique, et du CCSE, par le commissaire du Service des travaux publics et de l'environnement.

Les coprésidents seraient chargés d'organiser les réunions, d'établir les ordres du jour, de distribuer la documentation, de faciliter les délibérations ainsi que de synthétiser et de coordonner les travaux du Groupe de travail.

Objectifs:

- 12. Que le greffier de la ville soit invité à nommer un représentant supérieur au Comité de coordination entre services sur l'environnement (CCSE).
- 13. Que le CCSE établisse un sous-comité désigné comme le Groupe de travail sur la mise en oeuvre de la Déclaration.
- 14. Que le mandat du Groupe de travail sur la mise en oeuvre de la Déclaration soit d'examiner les objectifs 1 à 9 tels que soulignés dans le présent rapport ainsi que les directives du Conseil de ville sur le rapport du SACE concernant la stratégie de réduction du gaz carbonique et sur la déclaration de principes du rejet zéro, et de faire rapport à ce sujet.
- 15. Que le Groupe de travail sur la mise en oeuvre de la Déclaration soit composé de représentants du CCSE des services suivants: Santé publique, Travaux publics et

environnement, Planification et développement, Service juridique, Bâtiments et inspections, Parcs et loisirs, Immobilier.

- 16. Que le Groupe de travail sur la mise en oeuvre de la Déclaration comprenne également une représentation du Bureau de santé de la ville et du Comité consultatif d'administration.
- 17. Que le Groupe de travail sur la mise en oeuvre de la Déclaration soit coprésidé par Robert Gale, directeur du Bureau de la protection de l'environnement, et Roger Higgin, sous-commissaire des Services de l'environnement.

12.0 Conclusion

Les principaux secteurs d'activités dont on doit tenir compte pour mettre en oeuvre la Déclaration de Toronto sur l'environnement ont été déterminés dans ce document. Les objectifs qui y sont énumérés constituent le mandat des travaux du Groupe de travail de mise en oeuvre de la Déclaration proposé. En retour, ce groupe de travail devra établir un plan de travail beaucoup plus détaillé et une affectation des responsabilités. Une important canalisation des ressources devra être entreprise au niveau des services

et au niveau de la Corporation. Même si certaines des initiatives proposées peuvent se refléter dans les présentations budgétaires de 1992, on s'attend à ce que les services utilisent, autant que possible, les ressources existantes, et fassent appel à une réaffectation des ressources ou à un nouvel établissement des priorités.

Même si le travail immédiat du Groupe de travail de mise en oeuvre de la Déclaration devrait porter principalement sur le rapport du plan de mise en oeuvre devant être présenté au Conseil en janvier 1992, le Groupe de travail peut jouer un rôle à plus long terme en conseillant les services dans l'établissement des inventaires nécessaires, la réalisation des vérifications, etc., de façon à assurer le succès des objectifs environnementaux énoncés de la Corporation. Ce rôle à plus long terme devrait être discuté par le Groupe de travail vers la fin de la première phase de ses travaux, soit vers la fin de cette année, et les recommandations à cet égard devraient être transmises au sous-comité sur l'environnement pour qu'il les examine.

En conclusion, le présent rapport constitue la base pour entamer la première phase du travail détaillé de mise en oeuvre de la Déclaration de Toronto sur l'environnement. Il marque le début du processus de transformation de la

Corporation de la ville de Toronto en une organisation vraiment «verte».

Objectifs:

- 18. Que le sous-comité du Comité des responsables sur l'environnement entérine les orientations générales concernant la mise en oeuvre de la Déclaration de Toronto sur l'environnement, telles que soulignées dans le présent rapport.
- 19. Que le présent rapport soit référé au Comité de coordination entre services sur l'environnement pour intervention.

Tableau 1

Déclaration de Toronto sur l'environnement

Préambule

Attendu que la ville de Toronto:

- s'engage à améliorer la santé et le bien-être de chaque résident, travailleur et visiteur afin de permettre à tous de réaliser leur plein potentiel;
- reconnaît que les êtres humains partagent la biosphère avec toutes les autres espèces;
- valorise sa mosaïque culturelle et s'engage à répondre aux besoins multiples et changeants de sa population;
- apprécie son patrimoine architectural de bâtiments, districts et sites importants ainsi que son patrimoine naturel, notamment le lac Ontario, les rivières Don et Humber, les ravins et les parcs;
- s'engage à protéger et à améliorer le milieu naturel ainsi qu'à conserver les ressources naturelles;
- reconnaît que nous héritons de l'environnement des générations passées et que nous sommes tenus de le préserver et de l'améliorer pour les générations à venir;
- croit que les problèmes environnementaux doivent être réglés grâce à des interventions individuelles et collectives;

- s'engage à donner l'exemple en s'occupant des problèmes environnementaux; et
- accepte que ses interventions aient une importance et des conséquences locales, régionales et globales.

Il est par conséquent résolu que le Conseil de ville de Toronto adopte les principes environnementaux suivants pour guider ses actions et qu'il invite instamment tous les membres de la collectivité à adopter ces principes de la même façon pour guider leurs actions.

Objectifs fondamentaux

L'intervention de la ville de Toronto relative à l'environnement suivra les principes fondamentaux suivants:

- comprendre et agir avec une vision intégrée de la communauté interreliée des humains et de la nature;
- préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement:
- protéger et promouvoir la santé et le bien-être humains; et
- conserver les ressources naturelles.

Principes directeurs

L'intervention de la ville de Toronto relative à l'environnement suivra les principes directeurs suivants:

- prendre des mesures préventives dans la planification à venir;
- conserver et créer des environnements naturels durables dans le secteur urbain de Toronto;
- adopter une approche axée sur les écosystèmes lors de l'élaboration de politiques et de programmes;
- corriger les dommages environnementaux du passé;
- rendre les pollueurs responsables des dommages environnementaux;
- envisager la prestation de services municipaux sur une base de comptabilisation complète des coûts;
- fournir à la collectivité l'information nécessaire pour qu'elle fasse des choix éclairés en matière d'environnement;

- encourager la participation publique à l'élaboration des politiques et des programmes; et
- coordonner l'action avec les autres ordres de gouvernement.

Tableau 2

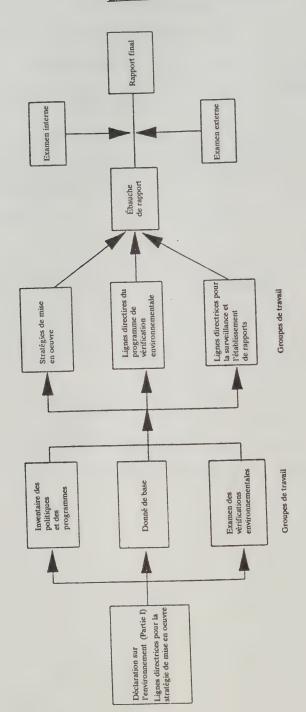
ÉLABORATION DE LIGNES DIRECTRICES ET DE CODES DE PRATIQUE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Ville de Toronto	Lignes directrices en matière d'environnement*	Codes de pratique de la Corporation
En tant que producteur (d- politiques, programmes et activités)	Recommandations 6	Recommandations
En tant que consommateur (de ressources, par exemple, énergie, eau et matières)	Recommandations	Recommandations

* Principes opérationnels:

Réduire, réutiliser, recycler; analyses coûts-avantages, utilisation des objectifs s'il y a lieu; surveillance et évaluation permanentes; consultation auprès des commissions et agences de la ville ainsi que des comités environnementaux

Tableau 3

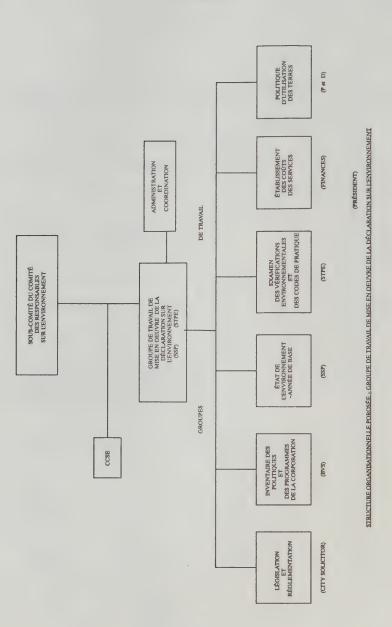


Plan de travail de mise en oeuvre de la Déclaration sur l'environnement - septembre 1991 a février 1992

Tableau 4

CADRE DE PLANIFICATION: Groupe de travail de mise en œuvre de la Déclaration de Toronto sur l'environnement		
PHASE DE PLANIFICATION	ACTION	
NORMATIVE (ce qui doit être fait)	DÉCLARATION DE TORONTO : PHASE I	
STRATÉGIQUE (ce qui peut être fait)	DÉCLARATION DE TORONTO : PHASE II	
OPÉRATIONNELLE (ce qui se fait)	POLITIQUES, PROGRAMMES, RÈGLEMENTS, LIGNES DIRECTRICES, SERVICES, PRODUITS ACTUELS AYANT UNE INCIDENCE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	

Tableau 5



LES VILLES MONDIALES ET LEUR ENVIRONNEMENT

LA DÉCLARATION DE TORONTO 28 août 1991

ATTENDU QUE:

- nous créons une crise environnementale qui menace la survie sur cette planète
- la consommation excessive de certains, la lutte pour survivre de certains autres et la croissance rapide de la population humaine exercent une grave pression sur les écosystèmes locaux et planétaires
- les pauvres de toutes les sociétés souffrent de façon disproportionnée de cette crise environnementale
- la moitié de la population mondiale vivra dans des zones urbaines au tournant du siècle et l'aménagement de ces zones déterminera grandement la possibilité ou l'impossibilité de relever ces défis environnementaux
- la capacité de relever ces défis ne sera possible que si nous affectons immédiatement des ressources considérables aux programmes environnementaux

- les villes présentent d'immenses possibilités non exploitées de relever les défis environnementaux
- pour relever nos défis environnementaux, les administrations et les gouvernements locaux doivent et peuvent être les premiers à adopter de nouvelles approches au développement durable et à la gestion urbaine

ET ÉTANT DONNÉ LES PRINCIPES SUIVANTS CONCERNANT LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA GESTION URBAINE :

- les administrations et les gouvernements locaux doivent assumer la responsabilité et canaliser les ressources pour régler les problèmes environnementaux qu'affrontent leurs collectivités
- les générations actuelles et futures ont droit à un environnement sain et productif
- les approches au développement durable doivent faire l'objet d'une priorité afin de soulager la pauvreté
- les stratégies et les projets de développement devraient être évalués selon leurs incidences environnementales à long terme,
 et pas seulement selon les gains à court terme

- les pollueurs devraient payer les coûts de la restauration, mais, en premier lieu, il est encore plus important de prévenir la pollution et le gaspillage des ressources
- les communautés humaines doivent comprendre et respecter les processus des écosystèmes dont elles font partie intégrante
- ceux qui sont éventuellement touchés par les risques environnementaux reliés aux projets de développement devraient pouvoir participer aux décisions en disposant d'une information complète

ET RECONNAISSANT LES DIVERS POUVOIRS, RESSOURCES ET CONDITIONS DES ADMINISTRATIONS ET DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, NOUS ADOPTONS PAR CONSÉQUENT LA RÉSOLUTION SUIVANTE:

PRENDRE LA RESPONSABILITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Les administrations et les gouvernements locaux:

 seront des modèles en matière de responsabilité de l'environnement.

ASSURER LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET L'ÉQUITÉ

Les administrations et les gouvernements locaux:

- 2. intégreront les objectifs environnementaux dans les programmes économiques, sociaux et culturels;
- 3. amélioreront l'accès des pauvres aux nécessités environnementales fondamentales;
- 4. encourageront l'investissement, la création d'emplois et le développement d'infrastructures qui favorisent un environnement sain.

PROTÉGER ET AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT Les administrations et les gouvernements locaux:

- 5. établiront des plans détaillés pour la gestion et le développement durables;
- 6. encourageront l'utilisation efficace des ressources, la réduction de la consommation excessive et non durable ainsi que la réutilisation et le recyclage des produits et des ressources;
- 7. décourageront l'utilisation de produits et de procédés qui ne sont pas écologiquement sûrs;

- 8. offriront des encouragements et restructureront les amendes, les taxes et les droits à payer afin de décourager la pollution;
- 9. apprendront à connaître les écosystèmes locaux et en tiendront compte lors de l'examen et de la mise en oeuvre de propositions de développement, et surveilleront les incidences du développement sur ces écosystèmes;
- 10. conserveront et amélioreront la vitalité des écosystèmes locaux et la diversité des habitats naturels, et établiront et maintiendront des zones naturelles dont pourra jouir la collectivité;
- 11. entreprendront des campagnes afin d'assurer l'adoption de lois environnementales plus strictes et demanderont aux gouvernements nationaux d'établir et d'observer des accords internationaux visant la protection de l'environnement planétaire;
- 12. assureront la volonté et la capacité de forcer l'observation des lois et des accords en matière d'environnement.

MOBILISER LES RESSOURCES

Les administrations et les gouvernements locaux:

- 13. informeront et éduqueront la collectivité sur tous les aspects de l'environnement;
- 14. créeront des mécanismes de participation communautaire à la prise de décisions concernant l'environnement et le développement, et appuieront les initiatives des organisations communautaires;
- 15. inviteront instamment les autres ordres de gouvernement et les organismes internationaux à fournir des ressources et un soutien pour le financement, la gestion et le pouvoir décisionnel nécessaires pour réaliser le développement durable et soulager la pauvreté dans leurs collectivités;
- 16. renforceront leurs capacités d'entreprendre des recherches sur le développement durable, et utiliseront et partageront les connaissances et l'expertise en gestion.

ENCOURAGER LA COOPÉRATION

Les administrations et les gouvernements locaux:

17. stimuleront et formeront des partenariats d'action environnementale parmi les groupes communautaires, les

organismes non gouvernementaux, les établissements scientifiques et les maisons d'enseignement, le milieu des affaires et les syndicats, et tous les ordres de gouvernement;

- 18. travailleront ensemble régionalement pour relever les défis environnementaux communs;
- 19. échangeront de l'information, transféreront des technologies pertinentes, efficaces et abordables, et entreprendront des recherches conjointes et des programmes de formation, en tant que partenaires égaux;
- 20. établiront des programmes grâce auxquels les villes du monde industrialisé consacreront des ressources, si possible en vertu de la loi, aux projets environnementaux des pays en développement;
- 21. appuieront les associations et organismes locaux dans la défense des intérêts environnementaux locaux auprès d'autres ordres de gouvernement et d'organismes internationaux;
- 22. demanderont aux autres ordres de gouvernement, aux organismes internationaux et aux sociétés d'établir un code international d'éthique environnementale, et incluront les priorités locales en matière de gestion de l'environnement et l'établissement des capacités dans leurs programmes et investissements;

23. demanderont aux gouvernements nationaux de saisir la possibilité actuelle de réorienter les dépenses militaires vers des programmes environnementaux et sociaux.

Reconnaissant que la présente déclaration fournit les éléments de base nécessaires pour formuler des stratégies, politiques et plans d'action plus précis, nous, les signataires, décidons en outre de nous joindre à la Déclaration de l'Union internationale des administrations locales (Oslo, juin 1991), à la Déclaration des cinq villes sur l'environnement urbain (Sao Paulo, juillet 1991) à la Déclaration de Villa de Leyva (Bogota, août 1991), au Sommet des grandes villes mondiales (Montréal, octobre 1991) et à d'autres initiatives similaires afin de:

- 24. appuyer la préparation d'une déclaration commune au Forum urbain de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) en mai 1992 à Curitiba pour la présentation au Sommet de la terre en juin 1992 à Rio de Janeiro;
- 25. inciter la création, par l'entremise de la CNUED, d'un fonds environnemental visant à appuyer les efforts locaux pour une meilleure gestion des ressources naturelles et pour le développement de collectivités durables, fonds devant être administré par des représentants des administrations et

gouvernements locaux ainsi que des organismes non gouvernementaux;

26. appuyer les efforts du Conseil international des initiatives environnementales locales visant à élaborer un programme d'action locale en tant que suivi de la CNUED, programme devant être présenté au 32e Congrès mondial de l'UIAL à Toronto en juin 1993.

Nous, les signataires, entérinons la Déclaration de Toronto du vingt-huit août mil neuf cent quatre-vingt-onze, et nous nous engageons à travailler avec nos conseils, administrations, collectivités et avec tous les autres pour sa mise en oeuvre.

DÉCLARATION DES CINQ VILLES SUR L'ENVIRONNEMENT URBAIN

Cinq villes du monde, Accra (Ghana), Jakarta (Indonésie), Katowice (Pologne), Sao Paulo (Brésil) et Toronto (Canada), s'étant engagées à un processus de consultation publique dans chaque ville, se sont réunies à Sao Paulo les 16 et 17 juillet 1991.

Ayant considéré et évalué les progrès réalisés au cours du processus de consultation et lors de la réunion de Sao Paulo, les cinq villes ont adopté une résolution appelée dans la présente «Déclaration des cinq villes sur l'environnement urbain».

Les cinq villes croient que:

Les villes du monde entier doivent être reconnues comme des intervenants essentiels dans la détermination des priorités planétaires en matière d'environnement. Au tournant du siècle, la majorité de la population mondiale sera urbaine et les villes serviront de plus en plus de moteur de la croissance économique.

Attendu que la politique planétaire en matière d'environnement tend à cerner les processus écologiques généraux, se concentrant sur la restauration et la conservation de l'environnement à long terme, c'est à l'échelle des villes que le cadre de la politique environnementale peut le mieux régler la crise immédiate dans ses aspects qui touchent la condition humaine. C'est ce qui est

reconnu dans le slogan «Penser planétairement, agir localement».

Toutefois, il est maintenant important d'aller au-delà de ce niveau du débat.

Les consultations sur l'environnement urbain tenues dans chacune des cinq villes mondiales indiquent une nouvelle approche à l'environnement. Des priorités environnementales très différentes associées à l'environnement humain des villes - la santé des gens, le logement, l'accès à l'eau propre et aux services, et le transport - émergent en tant que préoccupations principales des citoyens. À ce jour, ces priorités urbaines n'ont pas été au centre du débat sur l'environnement global, mais elles devraient l'être.

L'importance des villes du monde dans toute stratégie planétaire sur l'environnement doit donc être abordée à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED 92) et faire partie de la Charte de la terre qui doit être adoptée par les chefs d'État lors de cette conférence.

En outre, malgré de vastes différences géographiques, économiques, socio-culturelles et politiques entre les cinq villes, et tout en maintenant le respect de la diversité, un consensus sur quatre principes primordiaux s'est dégagé des processus de consultation.

Les cinq villes travailleront à l'établissement de plans d'action

environnementale compatibles avec quatre secteurs prioritaires qui sont les suivants:

I. La dimension de la pauvreté

En considérant cette nouvelle approche à l'environnement planétaire, il est reconnu qu'il est impossible de discuter de l'environnement de nos villes sans aborder également la question de la pauvreté. Les pauvres des villes ne doivent être considérés comme la cause des problèmes environnementaux urbains. Ils doivent plutôt être considérés comme des victimes de risques additionnels causés par les problèmes environnementaux en raison de la limitation des choix dans les aménagements urbains fondamentaux. Les pauvres des villes sont moins en mesure d'exercer des choix dans les domaines du logement, de l'alimentation, de l'eau, de l'énergie et du transport. Considérée comme une condition humaine des villes commune aux villes des pays industrialisés et des pays en développement, la pauvreté doit être au centre de la formulation de plans environnementaux urbains d'application locale.

Par conséquent, les cinq villes décident de prendre des mesures pour soulager expressément la pauvreté, celles-ci étant une étape essentielle de tout programme environnemental

efficace. Elles décident également de mettre l'accent sur la pauvreté en prenant des mesures précises pour améliorer l'environnement des pauvres.

II. La participation et la sensibilisation du public

En reconnaissance de l'importance de la sensibilisation du public, de l'accès à l'information et de l'éducation publique en matière d'environnement urbain comme condition d'une stratégie environnementale urbaine fructueuse,

les cinq villes conviennent que les programmes environnementaux urbains, qui comptent énormément sur une participation des individus, des ménages et du voisinage, doivent être appuyés par des campagnes de participation communautaire et de sensibilisation du public.

III. Régie et action environnementale

Étant donné la nécessité d'avoir des systèmes de régie responsables au niveau urbain afin de gérer efficacement l'environnement urbain,

les cinq villes apporteront des modifications au niveau institutionnel dans des domaines comme les suivants:

- décentralisation des pouvoirs et renforcement du gouvernement local;
- 2. capacité accrue d'obtenir des recettes localement;
- 3. coordination entre les services municipaux; et
- 4. coopération entre les ordres de gouvernement et réexamen du rôle que les limites des secteurs de compétence jouent dans la gestion efficace de l'environnement.

IV. Stratégies environnementales urbaines: Planification et mise en oeuvre

Reconnaissant que des améliorations à la gestion environnementale urbaine dépendent de l'existence de mécanismes efficaces de planification et de mise en oeuvre,

il est important que le processus de réglementation appliqué à l'aménagement urbain puisse encadrer les politiques environnementales, de façon à établir un développement économique urbain qui soit durable et qui améliore l'emploi dans les villes.

Les cinq villes conviennent donc que la législation en matière de planification et les règlements sur l'utilisation des terres devraient porter non seulement sur des approches punitives et correctives mais également sur la création d'emplois, des programmes d'investissement et des mécanismes de planification incitative dans le cadre de stratégies de protection et d'amélioration de l'environnement.

Coopération internationale sur les villes et l'environnement urbain

Tous les principes susmentionnés et les programmes d'action déclarés par les cinq villes dépendent de la mobilisation de ressources financières et techniques tant sur le plan local que sur le plan international.

Pour mobiliser des ressources locales nécessaires pour entreprendre une action environnementale urbaine,

les cinq villes invitent instamment toutes les villes à s'efforcer d'augmenter l'efficience de leurs ressources financières, d'explorer de nouvelles possibilités comme des projets conjoints privés et publics, et d'entreprendre des négociations avec d'autres ordres de gouvernement afin d'élaborer des programmes réciproquement bénéfiques et complémentaires.

Pour mobiliser des ressources internationales nécessaires pour entreprendre une action environnementale urbaine,

les cinq villes demandent:

- 1. une étude sérieuse de la communauté du développement international pour aider à établir des plans d'action environnementale urbaine et des programmes d'investissement afin de répondre aux priorités déterminées dans le document intitulé «Les villes mondiales et l'environnement: projet de consultation des cinq villes»; et
- 2. la création de liens entre les villes. En encourageant le processus coopératif international de détermination des priorités matière d'environnement urbain en démontrées par le projet de consultation des cinq villes, de nouvelles avenues de partenariats et d'assistance de ville à ville se sont ouvertes. Les cinq villes croient que l'avantage découlant de la coopération internationale entre des villes ayant des caractéristiques culturelles, économiques et géographiques diverses, telles démontrées dans ce projet, convient à toutes les villes qui élaborent des programmes environnementaux au niveau local. La coopération décentralisée dans des secteurs comme les installations de traitement de l'eau,

technologies de gestion des déchets et les techniques de gestion administrative à l'usage des technologies environnementales urbaines sont des objectifs possibles pour permettre aux villes de s'entraider.

Par conséquent, les cinq villes décident de :

- présenter la Déclaration à leur gouvernement national participant à la CNUED en 1992 de façon à s'assurer que ces priorités urbaines fassent partie intégrante de l'Agenda 21;
- 2. établir un consensus global sur l'environnement urbain en distribuant la Déclaration à d'autres villes et, en particulier, aux dirigeants municipaux se réunissant à Toronto en août 1991 pour le Congrès sur les villes mondiales et leur environnement; et
- 3. présenter la Déclaration aux citoyens, aux groupes communautaires, aux syndicats, à l'industrie, aux ONG, aux politiciens, aux administrateurs et aux autres groupes qui ont participé à ce processus de consultation.

NOUS, DES CINQ VILLES, ADOPTONS PAR LA PRÉSENTE CETTE DÉCLARATION INTITULÉE «DÉCLARATION DES CINQ VILLES SUR L'ENVIRONNEMENT URBAIN».

Secrétaire du PNDC

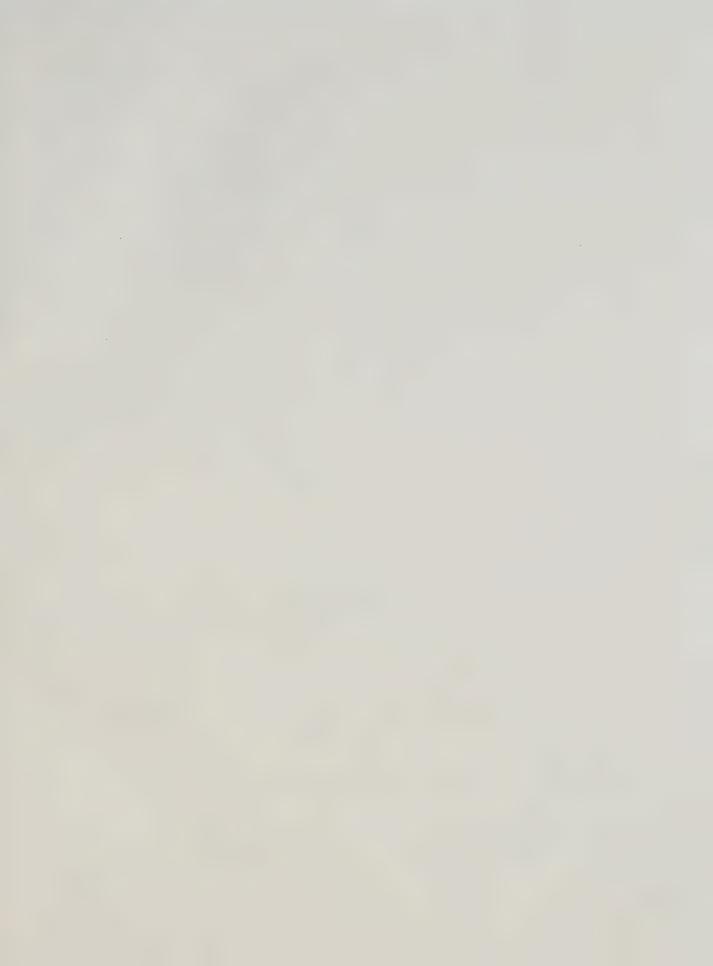
Assemblée métropolitaine d'Accra

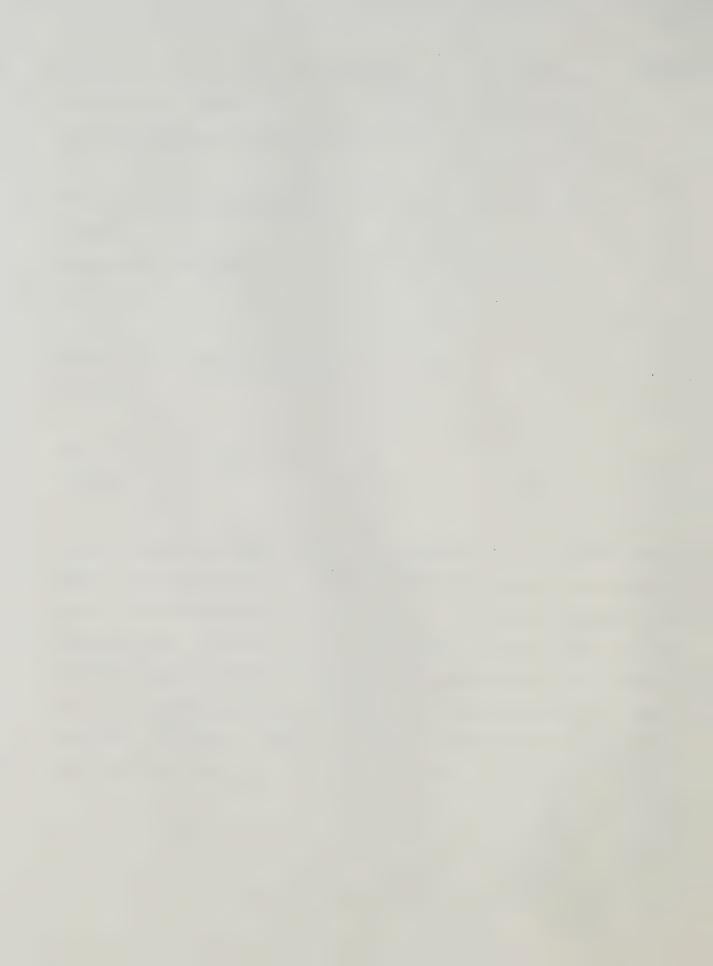
Vice-gouverneur Herbowo
Jakarta
Maire Jerzy Smialek
Katowice

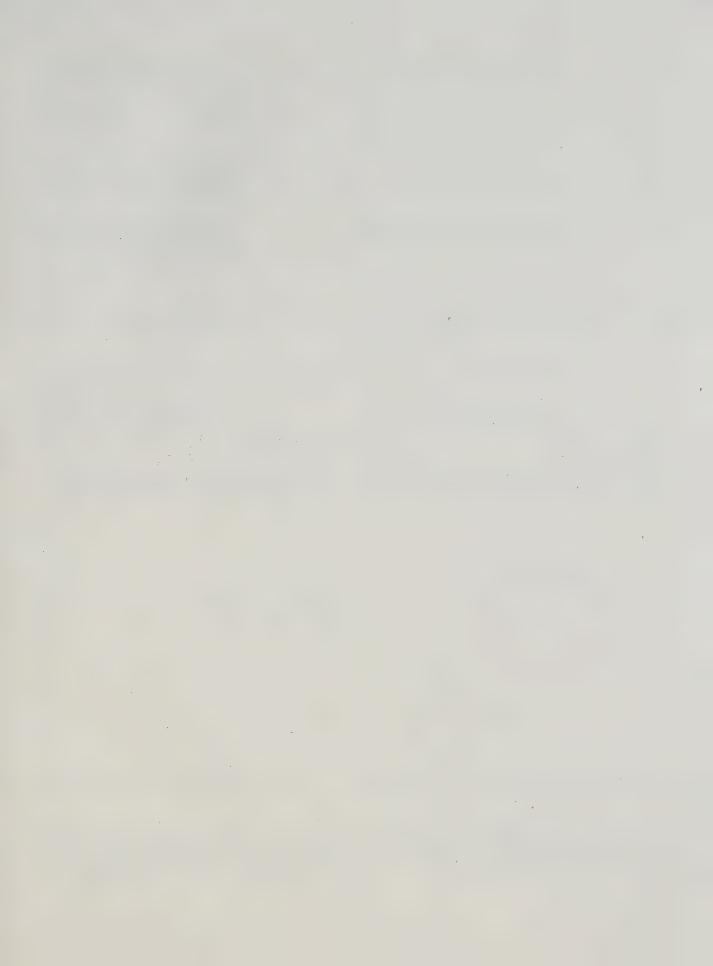
Maire Luiza Erundina De Sousa Sao Paulo

Maire Arthur C. Eggleton
Toronto

Nous exprimons également notre reconnaissance et nos remerciements pour l'appui accordé à «Les villes mondiales et leur environnement: projet de consultation des cinq villes» par l'Agence canadienne de développement international, le ministère canadien des Affaires extérieures, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, avec la collaboration du Programme de gestion urbaine et l'appui généreux du Consulat général du Canada à Sao Paulo et la ville de Sao Paulo qui ont accueilli cette réunion.







MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the City of Toronto:

Art Eggleton, Mayor;

Robert Gale, Manager of the Environmental Protection Office, Public Health Department.

TÉMOINS

De la ville de Toronto:

Art Eggleton, maire;

Robert Gale, gestionnaire du Bureau de l'environnement et de la protection, Département de la santé publique.





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 15

Thursday, October 31, 1991

Chairperson: David MacDonald

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 15

Le jeudi 31 octobre 1991

Président: David MacDonald

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'

Environment

Environnement

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), "Study of the division of powers on environmental issues"

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, «Étude sur la répartition des pouvoirs en matière d'environnement»

APPEARING:

The Honourable Jean Charest, Minister of Environment

WITNESS:

(See back cover)

COMPARAÎT:

L'honorable Jean Charest, Ministre de l'Environnement

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,

Troisième session de la trente-quatrième législature,

Printed on recycled paper

Imprimé sur papier recyclé

24254-1

STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT

Chairperson: David MacDonald Vice-Chairpersons: Yvon Côté Paul Martin

Members

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT

Président: David MacDonald Vice-présidents: Yvon Côté Paul Martin

Membres

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 31, 1991 (16)

[Text]

The Standing Committee on Environment met at 3:35 o'clock p.m. this day in Room 371, West Block, the Chairperson, David MacDonald, presiding.

Members of the Committee present: Marlene Catterall, Lee Clark, Jim Fulton, David MacDonald, Paul Martin, Brian O'Kurley and Ross Stevenson.

Other Member present: Lynn Hunter.

In attendance: From the Library of Parliament: Kristen Douglas, Research Officer. From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Ian Jackson and Rachel Baxter, Consultants.

Appearing: The Honourable Jean Charest, Minister of Environment.

Witness: From the Department of Environment: Karen Brown, Vice-president, Policy and Regulatory Affairs, Federal Environmental Assessment Review Office.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its study of the division of powers on environmental issues.

The Minister made an opening statement and, with the other witness, answered questions.

At 5:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Normand Radford

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 31 0CTOBRE 1991 (16)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement se réunit aujourd'hui à 15 h 35, à la pièce 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de David MacDonald (*président*).

Membres du Comité présents: Marlene Catterall, Lee Clark, Jim Fulton, David MacDonald, Paul Martin, Brian O'Kurley et Ross Stevenson.

Autre députée présente: Lynn Hunter.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Kristen Douglas, attachée de recherche. Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Ian Jackson et Rachel Baxter, experts-conseils.

Comparaît: L'honorable Jean Charest, ministre de l'Environnement.

Témoin: Du ministère de l'Environnement: Karen Brown, vice-présidente, Politique et affaires réglementaires, Bureau fédéral d'examen de l'évaluation environnementale.

Conformément au paragrapahe 108(2) du Règlement, le Comité poursuit l'étude sur la répartition des pouvoirs en matière d'environnement.

Le ministre fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec l'autre témoin.

À 17 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Normand Radford

Environment

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus] Thursday, October 31, 1991

• 1536

The Chairman: I call this meeting to order. This is an important meeting, perhaps one of the most important we will have in terms of the current considerations before us.

I know that the minister and his officials have been following the hearings of the committee. In fact, before we even began our hearings—I think it was during the summer—there was some expression from his office about the importance of these hearings in terms of creating a larger and clearer understanding of one of the critical issues that the country will face during the 1990s, and that is how the issue of responsibility, given the several levels of government that are involved, can expeditiously and effectively be dealt with on matters related to the environment.

The minister is here this afternoon to deal specifically with the terms of reference of our study. I make that clear to all members because it is always tempting to go off into other things when a minister comes. We did not even have the minister yesterday, we had the mayor of Toronto, but this was enough for one of our members to go into matters that were much more related to his own constituency. I allowed a little leniency because we had time to do it, but today the full 90 minutes will be taken up dealing with the substance of what this committee is currently dealing with. So I will simply advise all members that I will watch the matter of relevancy with great interest this afternoon.

I believe the minister will make an opening statement. In the usual fashion, we will then throw it open to questions.

Mr. Minister, welcome to the committee. We look forward to your remarks.

Hon. Jean Charest (Minister of the Environment): Thank you, Mr. Chairman.

With me today is Mr. Bob Slater, an Assistant Deputy Minister in Environment Canada. He too is knowledgeable about some of these issues. There are also some other officials with us today. Karen Brown, the Vice-Chair of FEARO, is also with us today. I hope you will allow me to call on their advice if some questions come up.

As you mentioned, I have been very interested in the work of your committee, and so have all the people I work with in the department—at every level. I congratulate you and the members of the committee on being out there and in front on this issue. It is deserving of some thought.

There are some issues relating to the environment and the Constitution which are not simple, and as you mentioned before, when we first had an opportunity to discuss this idea... I think I told you that I was very happy that this committee was looking at these issues. I want to extend my congratulations to you because I know that you are going to be vice-chairman of the other standing joint House of Commons and Senate committee. I know you have had an

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique] Le jeudi 31 octobre 1991

Le président: Je déclare la séance ouverte. Il s'agit d'une réunion importante, sans doute une des plus importantes dans le cadre de notre étude.

Je sais que le ministre et ses hauts fonctionnaires ont suivi les délibérations du comité. Avant même le début de celles-ci, pendant l'été, si je ne me trompe, son bureau nous a fait savoir à quel point ces audiences étaient importantes, à quel point elles pourraient permettre de faire mieux comprendre à un plus grand nombre de gens une des questions clés des années 90, c'est-à-dire la question de la responsabilité en matière d'environnement dans un régime fédéral.

Le ministre qui comparaît cet après-midi le fera sur des questions reliées à notre mandat, je tiens à bien le préciser car il est toujours tentant d'aborder d'autres questions quand un ministre comparaît. Même hier, alors que nous ne recevions pas un ministre, mais le maire de Toronto, un des membres du comité s'est laissé aller à poser au témoin des questions qui étaient davantage reliées aux problèmes dans sa circonscription. J'ai été indulgent parce que nous avions plus de temps, mais aujourd'hui, les 90 minutes du débat seront consacrées à des questions directement reliées au mandat du comité. Je tiens donc à vous prévenir que je ne permettrai que les questions pertinentes à notre étude cet après-midi.

Si je comprends bien, le ministre fera une déclaration d'ouverture après quoi nous passerons à la période des questions.

Monsieur le ministre, nous vous souhaitons la bienvenue au comité et nous attendons vos remarques avec impatience.

L'honorable Jean Charest (ministre de l'Environnement): Merci, monsieur le président.

Je suis accompagné aujourd'hui du sous-ministre adjoint d'Environnement Canada, M. Bob Slater. Il s'y connaît également dans certaines des questions à l'étude. Il y a également d'autres hauts fonctionnaires ici aujourd'hui, notamment Karen Brown, vice-présidente du BFEEE. J'espère que vous me permettrez de faire appel à leurs connaissances pour répondre à vos questions.

Comme vous l'avez dit, le travail du comité m'intéresse au plus haut point; c'est d'ailleurs le cas de toutes les personnes qui travaillent dans mon ministère, à quelque niveau que ce soit. Je vous félicite ainsi que les membres du comité de vous intéresser à ces questions.

Certaines questions reliées à l'environnement et à la Constitution ne sont pas simples et comme vous l'avez dit précédemment, lorsque nous avons eu la possibilité de discuter de cette question... Je vous ai dit à quel point j'étais heureux que le comité aborde celles-ci. Je voudrais vous féliciter, d'autant plus que vous allez devenir vice-président de l'autre comité mixte de la Chambre et du Sénat. Je sais que vous avez eu la possibilité de participer à d'autres

[Texte]

opportunity to participate in other similar committees, and it is a big challenge for us.

As I mentioned, I have been closely following your progress over the past weeks, basically because the Constitution and the environment are two issues that are dear to my heart and to the heart of our department. It is my belief that the manner in which our nation chooses to deal with these two issues in the months to come will provide a touchstone for defining the kind of Canada that our children will inherit.

• 1540

Nous devons traiter ces questions complexes dans un esprit de collaboration, de dialogue et d'objectivité. Nous devons mettre de côté, monsieur le président, les partis pris et nous devons nous rappeler que nous n'avons tous qu'un seul objectif: un meilleur Canada aussi bien sur le plan constitutionnel que sur le plan environnemental. Par–dessus tout, nous devons poser des gestes qui nous aideront à atteindre l'objectif du développement durable. Sans un environnement sain et des ressources productives, nous ne pouvons espérer bâtir une économie forte.

La croissance économique et la prospérité nous donnent les moyens d'assurer une gestion prudente des ressources. La croissance économique nous permet également de protéger la qualité du milieu par des investissements dans les équipements et les technologies nécessaires pour contrôler et prévenir la pollution.

Tous les Canadiens—gouvernements, autochtones, industries, organismes non gouvernementaux ou simples citoyens—doivent travailler ensemble à la réalisation du développement durable.

In fact, many people are watching this process very carefully, because many of us feel deeply about the need for environmental protection. We feel our responsibilities and we feel them with conviction, and for good reason.

The very first sentence, in fact, of Canada's national report on the United Nations Conference on Environment and Development articulates this sentiment. I know, Mr. Chairman, that you personally are familiar with this report. I want to quote to you the first words of that report:

Many countries were born of their history, but Canada was born of its geography.

I am not saying that this is the last word on what Canada is about, or the definite word, but it certainly gives an indication to members of the committee of the tone of what we are about, and one of the different textures of Canada.

We are dealing with much more than feelings, however. This decade, the 1990s, has been coined the turn-around decade by many eminent scientists in Canada and abroad. I know that I need not explain to this committee the environmental crisis and challenges we face as a nation. Our water, our land, and even our atmosphere are paying the toll for many decades of thoughtlessness and neglect. I will not tell you that the world is doing enough, either, or that we are doing enough as a government or as a country. There will always be more, a lot more to do for our environment.

[Traduction]

comités; toutes ces questions représentent un défi important pour nous.

J'ai suivi de près vos travaux au cours des dernières semaines car, comme vous le savez, la Constitution et l'environnement sont deux sujets qui me tiennent très à coeur. Je crois que la façon dont notre pays choisira de traiter ces deux questions dans les mois à venir sera décisive pour définir le Canada dont hériteront nos enfants.

We must deal with these complex issues in a spirit of cooperation, dialogue and dispassion. We must lay aside our partisanship. And, we must all remember that we all seek only one objective: a better Canada, constitutionally and environmentally. Above all, I believe we must take actions that will help us achieve sustainable development. For, without a healthy environment and a productive resource base, we cannot expect to have a strong economy.

Economic growth and prosperity provide us with the capability to support wise resource management. Economic growth also allows us to protect environmental quality through investment in infrastucture and the technologies needed to control and prevent pollution.

In achieving sustainable development, all Canadians—governments, aboriginal people, industry, non–government groups and individuals—must work together.

En fait, les citoyens sont nombreux à suivre ce processus de près parce qu'ils sont profondément convaincus de la nécessité de protéger l'environnement. Il se sentent très responsables, et avec raison.

La toute première phrase du Rapport national du Canada à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement exprime ce sentiment. Et vous savez de quoi il s'agit, monsieur le président. Ce rapport dit ceci:

Le Canada a été façonné par sa géographie, alors que certains pays sont le fruit de leur histoire.

Ce n'est évidemment pas le dernier mot sur la réalité canadienne, mais cela donne une idée de notre caractère particulier.

Ce n'est pas cependant une simple question de sentiment. Bon nombre de scientifiques éminents, tant au Canada qu'à l'étranger, ont dit de la présente décennie—les années 90—qu'elle est une «décennie charnière». Je sais que je n'ai pas besoin d'expliquer à votre comité les crises et les défis environnementaux auxquels nous sommes confrontés, en tant que nation. Notre eau, nos terres et même notre atmosphère paient le tribut de nombreuses décennies d'insouciance et d'incurie. Je ne vous dirai pas que le monde fait assez ou que notre gouvernement ou notre pays fait assez pour remédier à cet état de choses. Il restera toujours plus, beaucoup plus, à faire pour notre environnement.

Environment

[Text]

However, the Government of Canada has done more, much more in the past five years for the environment than any government in Canada's history, Mr. Chairman. We are committed to maintaining a strong federal role in the environment and continuing to be a leader in achieving sustainable development, both nationally and internationally.

In 1991 alone, the federal government has announced 17 initiatives representing more than \$1 billion in new spending on the environment. This may come as a surprise to some people in this room, Mr. Chairman, because I am not convinced that everybody has been following very closely everything that has happened in this year alone, but that is what has been happening. Let me give you a little more detail on that

This new spending has been approved by Cabinet as part of the Green Plan, Canada's six-year environmental action plan. This spending totals just over one-third of the total Green Plan expenditures. Not all are going to happen this year. I want to be precise on that. This is a six-year plan; that is what we have announced.

The federal government has announced major initiatives for the Great Lakes, the St. Lawrence River, B.C.'s Fraser River, Atlantic hot spots and the Arctic. We have also announced major programs to address native health and water, to establish areas that are models of sustainable forestry, to fund environmental studies and to promote our environmental industries.

More is coming. In the first year of Green Plan implementation we continue to make progress.

Ces initiatives sont entreprises dans le contexte économique que nous connaissons. Monsieur le président, on ne peut pas faire abstraction du contexte économique dans lequel nous nous trouvons en ce moment. Gardons à l'esprit la période des questions dont nous venons d'être témoins. Eh bien, dans ce contexte économique, ces initiatives montrent clairement l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard de l'environnement. Elles témoignent de la priorité que les Canadiens et leur gouvernement accordent à l'environnement. C'est aussi pourquoi le gouvernement, dans l'élaboration de ses propositions constitutionnelles, a pris soin de confier au fédéral un rôle qui lui permettra de gérer efficacement la santé de l'environnement.

Nous avons commencé par nous pencher sur la nature même des problèmes environnementaux et ce, avec la certitude que les écosystèmes, eux, se moquent des frontières.

1545

As a certain constitutional lawyer said at one time, "fish swim". And as certain people within government have come to say about the good government clause, we should change it to "fish, order and green government", Mr. Chairman. To quote an Alberta environmentalist, Martha Kostuch:

The environment does not respect political boundaries. Rivers do not stop flowing. Winds do not stop blowing. Wildlife does not stop running or flying and fish do not stop swimming when they reach the borders between provinces or countries.

[Translation]

Toutefois, le gouvernement a fait plus, beaucoup plus, pour l'environnement au cours des cinq dernières années que tout autre gouvernement dans l'histoire du Canada. Nous sommes résolus à maintenir une présence fédérale importante dans le domaine de l'environnement et à continuer à jouer un rôle de chef de file dans la poursuite du développement durable, sur le plan tant national qu'international.

En 1991 seulement, le gouvernement a annoncé 17 initiatives qui représentent plus d'un milliard de dollars en nouvelles dépenses pour l'environnement. Et cela surprendra sans doute ceux et celles qui n'ont pas suivi de près l'évolution de la situation.

Ces dépenses ont été approuvées par le Cabinet dans le cadre du Plan vert du Canada, un plan d'action environnementale réparti sur six ans. Ces dépenses constituent d'ailleurs juste un peu plus du tiers des dépenses prévues par le Plan vert. Tout le montant ne sera pas dépensé cette année, je tiens à le préciser. Il s'agit en effet d'un plan de six ans.

Le gouvernement fédéral a annoncé des initiatives majeures pour les Grands Lacs, le fleuve Saint-Laurent, le fleuve Fraser en Colombie-Britannique, les points chauds de l'Atlantique et l'Arctique. Nous avons également annoncé d'importants programmes pour remédier aux problèmes de santé et d'eau potable chez les autochtones, créer des zones modèles de foresterie durable, financer des études environnementales et favoriser le développement de nos industries environnementales.

Et ce n'est pas tout. Nous poursuivons en effet la première année de mise en oeuvre du Plan vert.

These initiatives—undertaken in today's economic context—are clear evidence of the Government of Canada's commitment to the environment. They are testimony to the high priority that we Canadians, and the Government of Canada, place on the environment. We should never lose sight of the economic context in which we operate. Let us not forget what happened during Question Period. It is also why, in preparing our Constitutional proposals, the federal government gave careful consideration to defining the federal role in effectively managing the health of our environment.

We began by considering the nature of environmental issues themselves. We started from the certain knowledge that ecosystems do not respect jurisdictional boundaries.

Comme l'a déjà fait remarquer un avocat constitutionnaliste, «les poissons nagent.» Ou comme disent maintenant certains bureaucrates en faisant un jeu de mots sur la clause de «bon gouvernement»: «le poisson, l'ordre et le gouvernement vert.» Pour reprendre les propos de l'environnementaliste albertaine Martha Kostuch:

L'environnement ne respecte pas les frontières politiques. Les rivières ne s'arrêtent pas de couler, le vent ne cesse pas de souffler et les poissons ne cessent pas non plus de nager lorsqu'ils atteignent les frontières qui séparent les provinces ou les pays.

[Texte]

To us, today, these words make common sense, but not so long ago—and we shouldn't forget that to keep our sense of perspective—the environment was perceived as primarily a local issue with local impact. The focus of environment management was narrow and included such matters as water purification, waste management, and sewage disposal. In recent years, however, our scientists have told us that even seemingly local environmental issues, such as deforestation, often have significant ramifications for our global environment.

In turn, governments have begun to look beyond man-made political and geographical boundaries and adopt an ecosystem-based approach for managing Canada's 10 million square kilometres of forest, farms, villages, lakes, rivers, tundra and mountains.

Au moment d'élaborer ses propositions constitutionnelles, le gouvernement a également mis à profit l'expérience de la gestion environnementale acquise par d'autres pays.

Par exemple, le Traité de Rome, qui fonde la Communauté économique européenne, reconnaît que la coopération interétatique est nécessaire pour gérer efficacement l'environnement. Je ne suis pas un expert dans le domaine, monsieur le président, et je ne veux pas vous induire en erreur, mais on me signale que la Communauté européenne fait depuis quelques années des progrès considérables dans l'élaboration de normes et de stratégies nationales applicables aux problèmes transfrontaliers.

Ces enseignements et cette expérience soulignent le fait que nous ne pouvons diviser notre environnement en simples compartiments juridictionnels. En termes constitutionnels, cela veut dire que l'environnement ne peut être de la compétence exclusive du Parlement, pas plus que de celle des provinces. Et pourtant, certains ont proposé que l'environnement fasse l'objet de pouvoirs constitutionnels distincts, que la Constitution confie l'environnement à un seul niveau de gouvernement.

Je vais être très clair aujourd'hui, monsieur le président, et vous dire que je rejette totalement cette suggestion. Elle n'est tout simplement pas pratique quand on examine la gamme et la portée des questions environnementales: la protection des océans et de la faune; les pluies acides; la qualité de l'air; la pêche, le réchauffement de la planète; la gestion des déchets municipaux et industriels; les relations internationales, etc., etc. Je pense que la nature même des problèmes nous en dit très long sur la façon dont nous devons les traiter.

I believe in a strong federal role that works with other jurisdictions and fosters the participation of a broad spectrum of Canadians. This is not only essential, but it is also, Mr. Chairman, the only logical way to manage environmental problems.

The committee must remember that it was the kind of flexibility inherent in a federal state that drew the regions of Canada together in the first place. There is no way, I humbly think, a unitary state would have worked in Canada in the 19th century, no way in the 20th and, I warrant, no way in the 21st century.

[Traduction]

Aujourd'hui, ces mots nous paraissent pleins de bon sens. Il n'y a pas si longtemps, toutefois, les questions écologiques étaient d'abord perçues comme étant un problème local n'ayant que des répercussions locales. La gestion environnementale, de portée limitée, s'intéressait à des activités comme le traitement des eaux, l'élimination des déchets et l'évacuation des eaux usées. Depuis quelques années, toutefois, nos scientifiques nous disent que même des questions environnementales n'ayant apparemment qu'une portée locale, comme le déboisement, ont souvent des répercussions importantes sur l'environnement mondial.

Les gouvernements ont donc commencé à regarder au-delà des frontières artificielles et géographiques et ont adopté une gestion écosystémique des forêts, des fermes, des villages, des lacs, des rivières, de la toundra et des montagnes qui forment les dix millions de kilomètres carrés du territoire canadien.

In addition, in preparing our Constitutional package, the Government also drew on the experience of other jurisdictions in environmental management.

For instance, the Economic Community Treaty of Rome recognizes the need for cooperation between states is necessary for effectively managing its environment. I am not an expert in this field but I am told that more recently, the EC is making considerable progress in the development of national standards and strategies for dealing with transboundary issues.

Such knowledge and experience underline the fact that we cannot compartmentalize our environment into neat jurisdictional boxes. In constitutional terms it means we cannot simply confine the environment to Parliament, or conversely to the provinces. Yet, some have suggested that environment should be a separate head of power in the Constitution, that the Constitution should confer the environment on just one level of jurisdiction.

I will be very clear today, Mr. Chairman and say that I reject this suggestion totally. Such a proposal is simply not practical when you examine the range and extent of issues involved—protection of oceans and wildlife, acid rain, air quality, fisheries, global warming, municipal and industrial waste management, international relations—and the list goes on. I think that the nature of the problems shows us clearly how we have to tackle them.

Je crois que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de premier plan. Il doit travailler avec les autres instances et encourager la participation de Canadiens de milieux divers. Cela n'est pas seulement essentiel: c'est la seule façon logique de gérer les problèmes de l'environnement.

Le comité doit se rappeler que c'est la flexibilité inhérente à l'État fédéral qui, au point de départ, a incité les diverses régions du Canada à s'unir. L'État unitaire n'aurait pas convenu au Canada du XIXe siècle, pas plus qu'à celui du XXe siècle ou—j'en suis convaincu—à celui du XXIe siècle.

Environment

[Text]

In preparing for the future, we must recognize and build upon our strengths. We have shaped the world's seventh largest industrial economy and its second highest standard of living. We have achieved great things within a federal system, designed nearly 125 years ago to respond to what seemed, at that time, overwhelming political and economic problems. Does that sound familiar, Mr. Chairman?

I believe the Canadian federal system has offered the single best system with the greatest possible flexibility for attaining our regional and individual goals. We will not, as a society, achieve sustainable development as a top-down, government-driven exercise. Sustainable development must be something we all live and breathe. These attitudes must pervade our decision-marking. We must share responsibility for our environment.

• 1550

I believe Canada has already shown how a federal state can achieve such co-ordination. I sincerely believe, Mr. Chairman—and this goes beyond the life of this government—that we can be proud of the close working relationship that has developed between the federal and provincial governments on environmental issues. We are working closely with our provincial counterparts to clean up contaminated sites, reduce acid rain and manage our ways.

May I point out, Mr. Chairman, for yourself and for the benefit of members of this committee, that the relationship and the co-operation I have just referred to not only goes beyond the life of this government, it also goes beyond partisan lines, because what we are talking about here is relationships and governments working together, governments of different political partisan stripes. That is what I am referring to

In fact, this co-operation I am talking about has had 400 multilateral and bilateral federal-provincial agreements as a result, a good indication also of the amount of activity in this area.

Par ailleurs, les ministres fédéral et provinciaux de l'Environnement ont noué des liens fructueux au sein du Conseil canadien des ministres de l'Environnement, mieux connu sous son acronyme CCME, puisqu'on est à Ottawa, la ville où l'on utilise les acronymes. Par le truchement du CCME, nous établissons des normes nationales en vue d'harmoniser les exigences réglementaires imposées à l'industrie et d'aider le Canada à mieux honorer ses obligations internationales en matière d'environnement.

Comme le soulignait mon prédécesseur devant ce Comité, l'honorable Tom McMillan, les mécanismes extraconstitutionnels tels que le CCME et les ententes bilatérales et multilatérales ont contribué à l'élaboration [Translation]

Pour préparer l'avenir, nous devons reconnaître nos points forts et les valoriser. Nous avons bâti la septième économie industrielle du monde et nous sommes deuxième quant au niveau de vie. Nous avons accompli de grandes choses à l'intérieur d'un système fédéral conçu il y a près de 125 ans pour résoudre des problèmes politiques et économiques qui semblaient, à l'époque, insurmontables. N'est-ce pas exact, monsieur le président?

Je crois que le régime fédéral canadien a fourni le meilleur cadre—le cadre le plus flexible—pour atteindre nos objectifs régionaux et individuels. Ce ne sera pas un processus dicté par les gouvernements qui nous permettra de parvenir au développement durable comme société—ou comme espèce. Le développement durable doit faire partie intégrante de notre vie quotidienne à tous. Ses principes doivent présider à toutes nos décisions. Nous devons être solidaires de notre environnement.

À mon avis, le Canada a déjà démontré comment un État fédéral pouvait concrétiser une telle concertation. Je crois sincèrement, monsieur le président—et c'est là une réalité appelée à durer au-delà du mandat de l'actuel gouvernement—que nous devons tous être fiers de l'étroite relation qu'ont établie le gouvernement fédéral et les provinces en matière d'environnement. Nous travaillons en étroite coopération avec nos homologues provinciaux pour assainir les terrains contaminés, combattre les pluies acides et éliminer nos déchets.

Monsieur le président, je tiens à ce que vous-même et les membres du comité compreniez bien que les rapports de collaboration que je viens de mentionner sont appelés à durer au-delà du mandat actuel du présent gouvernement: non seulement cela, c'est une coopération qui fait abstraction de tout sectarisme politique parce que l'enjeu ici c'est la collaboration intergouvernementale, et il s'agit là de gouvernements d'allégeances politiques différentes. C'est de cela qu'il s'agit.

En fait, Environnement Canada participe à plus de 400 ententes conclues entre le gouvernement fédéral et une ou plusieurs provinces, ce qui révèle une collaboration très énergique dans ce domaine.

Federal and provincial environment ministers have also worked successfully through the Canadian Council of Ministers of the Environment, better known as CCME, since we are in Ottawa, a town where acronyms flourish. Through the CCME, we are developing national standards that will provide a level playing field of regulatory requirements for industry and to help fulfil our international environmental obligations.

As my predecessor, the Honourable Tom McMillan, noted in his presentation to this Committee, extra-Constitutional mechanisms, including the CCME and bilateral and multilateral agreements, have been instrumental

[Texte]

d'une approche coordonnée dans les dossiers d'envergure nationale. Malgré tout, certains ont dit craindre que les propositions constitutionnelles n'entraînent un quelconque affaiblissement du rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l'environnement. Ces inquiétudes soulèvent plusieurs questions qui, en retour, méritent les meilleures réponses possibles.

I start from the perspective that the position of this government has always been one of strong central leadership on the environment in the context of a federal system. That is what we are talking about here, in the context of a federal system.

In the proposed new constitutional arrangement, the federal role and responsibilities will be maintained. The Prime Minister has stated in the House of Commons that there will be no dilution of our responsibility. Constitutional Affairs Minister Joe Clark has stated the same. I underline, we are not handing over responsibility for the environment.

As Mr. Clark stated—and I want to quote him because I think it is important that we put on record what has been put on the record in the House of Commons by the person who is personally charged with the responsibility of leading this exercise. Mr. Clark said in the House:

If we were going to propose moving the environment, we would have done so. We didn't propose it because we don't intend to do that.

Administrative arrangements have been proposed which would offer opportunities to clarify roles and responsibilities as well as public accountability. Such proposals are important because the British North America Act, our original constitution, never once mentioned the word "environment". As a result, some overlap has developed. While these proposals will reduce jurisdictional overlap, a certain amount of overlap is a reality, given the multifaceted interdisciplinary nature of our environment.

I think it is worth stopping a second here to reflect a bit on that, because I know some people are, by nature, shocked by the idea that there may be overlap, and they read into it waste every time there is. There is, I think, a real concern in that specific area, generally as governments function. But there is also another side to the coin of overlap that was often neglected and not brought up often in this debate, and that is in the fact that there are different responsibilities that in this age and in this time, where there are complex relationships, overlap is unavoidable. In some cases, overlap may even be helpful to developing the process.

I think if there is one area in which we want to look at overlap with those eyes also, the environment is one of them. As the World Commission on Environment and Development noted in its 1987 report entitled—and I know the members know this well—Our Common Future, I quote:

[Traduction]

in developing a coordinated approach to national issues. Still, there have been concerns voiced that the Constitutional proposals could somehow weaken the federal commitment to our environment. These concerns raise a number of questions that deserve the best response possible.

J'aimerais d'abord exposer la position qu'a toujours prônée mon gouvernement: la question de l'environnement doit être assujettie à un solide leadership central dans le cadre de notre système fédéral. C'est ce dont il s'agit ici, dans le contexte d'un régime fédéral.

Notre projet de renouveau constitutionnel maintient le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral. Le premier ministre a déclaré aux Communes qu'il n'y aura aucune dilution des responsabilités fédérales. Le ministre des Affaires constitutionnelles, M. Joe Clark, a tenu les mêmes propos. Je le réitère ici, nous ne cédons aucunement notre responsabilité à l'égard de l'environnement.

Comme l'a indiqué M. Clark—et je tiens à citer ses propos parce qu'il est important que le procès-verbal de votre comité reprenne la déclaration qu'a faite à la Chambre des communes l'homme qui est personnellement chargé d'opérer cette réforme constitutionnelle. M. Clark a déclaré à la Chambre:

Si nous avions voulu proposer une dévolution des responsabilités environnementales, nous l'aurions fait. Nous ne l'avons pas proposé parce que nous n'avons pas l'intention de le faire.

On a proposé des dispositions administratives visant à clarifier les rôles et responsabilités de chacun et à préciser l'obligation de rendre des comptes. Ces propositions sont donc importantes puisque l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, notre Constitution initiale, ne mentionne pas une seule fois le mot «environnement». En conséquence, il en est résulté un certain chevauchement. Nos propositions réduisent fortement le chevauchement de compétences, mais elles ne l'élimineront pas complètement car il y aura toujours un certain chevauchement en raison du caractère multiforme et interdisciplinaire de l'environnement.

Je crois utile de m'arrêter ici un instant pour que nous puissions réfléchir à cette question, étant donné que certaines personnes sont, par nature, choquées par l'idée qu'il pourrait y avoir chevauchement, et qu'elles le font rimer chaque fois avec gaspillage. Il est vrai, je crois, que le fonctionnement des gouvernements dans ce domaine précis pose un réel danger. Mais il y a un autre aspect de la question qu'on oublie souvent et qu'on ne mentionne pas souvent dans ce débat, et c'est le fait qu'il existe des responsabilités différentes de nos jours, qu'il existe des rapports complexes, et que les chevauchements sont inévitables. Dans certains cas, le chevauchement peut même faciliter l'émergence des solutions.

Et je crois que s'il est un domaine où le chevauchement peut donner des résultats heureux, c'est bien l'environnement. Comme le faisait remarquer la Commission mondiale sur l'environnement et le développement dans son rapport de 1987 intitulé—et je sais que les députés connaissent bien ce rapport—Notre avenir à tous et je cite:

[Text]

The traditional forms of national sovereignty are increasingly challenged by the realities of ecological and economic interdependence.

• 1555

I say today, Mr. Chairman, that what is true for the environment is true for a lot of other areas of our national existence. But let's stop a second and think about the environment. If there is one area in our national life, in the life of this planet, where we are challenging the basic precepts of the notion of what sovereignty is, it is the environment. And I have had an opportunity to say in the province of Quebec, since we have launched these constitutional proposals, if that is true between countries, it is even more true within a single country.

Shared responsibility and co-operation is, and will be, extremely important in ensuring that federal and provincial activities in the environment are effective and also efficient. The renewed emphasis on co-operative administrative arrangements is an opportunity for both levels of government to take advantage of the relative strengths in terms of experience and expertise of the other level of government.

While it is necessary to work more effectively and efficiently with our provincial partners, this does not mean a derogation of authority. As the Prime Minister told the House of Commons, there's nothing in any of these proposals that would in any way inhibit the federal government's ability to enact or enforce strong national environmental legislation. In fact, the federal government has proposed that sustainable development and environmental protection and preservation be entrenched within the body of the Constitution itself. We would be the first nation in the world to embrace sustainable development within the document that lies at the very heart of our laws, but most of all, our values. The inclusion of sustainable development in the Constitution would enhance our proven ability to promote sustainable development nationally, domestically here in Canada, and also internationally.

One issue that has raised some concern is the proposal to entrench property rights in the Charter of Rights and Freedoms, due to the belief that it will hinder government's ability to regulate on private land. This, in my view, is an overly simplistic analysis of the issue. We must strike a balance between personal and collective freedom and the personal and collective responsibility we all share.

To ignore this fact is to assume that rights exist in some kind of vacuum without historical, social, and economic context. Canada is one of the few democracies in the world to have a written constitution that does not address property rights. We're also one of the oldest democracies in the world. Canadians don't often remember that, but that is also another reality.

[Translation]

...les formes traditionnelles de souveraineté nationale sont de plus en plus contestées par les réalités de l'interdépendance écologique et économique.

Je dis aujourd'hui, monsieur le président, que ce qui est vrai pour l'environnement est vrai pour une foule d'autres questions qui sont au coeur de notre existence nationale. Mais arrêtons-nous un instant et réfléchissons à l'environnement. S'il est bien une question qui est au coeur de la vie nationale, qui est au coeur de la vie planétaire, et où il nous faut repenser les préceptes fondamentaux de la notion de souveraineté, c'est bien l'environnement. Et j'ai eu l'occasion de le dire dans la province de Québec, depuis que nous avons mis de l'avant nos propositions constitutionnelles, et si cela est vrai entre pays, c'est encore plus vrai au sein d'un même pays.

Le partage des responsabilités et la coopération sont et seront des préalables essentiels à l'efficacité et à l'efficience de l'action fédérale et provinciale dans le domaine de l'environnement. L'importance accrue accordée aux arrangements administratifs communs, dans des domaines comme la conservation et la protection de la faune, représente pour les deux ordres de gouvernement une occasion de profiter des forces relatives de l'autre quant à l'expérience et au savoir-faire.

S'il est nécessaire de travailler plus efficacement avec nos partenaires provinciaux, cela ne signifie pas déroger à nos responsabilités. Comme le Premier ministre l'a affirmé à la Chambre des communes, rien dans ces propositions n'affaiblirait de quelque façon la capacité du gouvernement fédéral d'adopter ou d'appliquer une législation nationale stricte touchant l'environnement. En fait, le gouvernement fédéral propose d'enchâsser dans le corps même de la Constitution l'objectif du développement durable, de même que la protection et la préservation de l'environnement. Le Canada deviendrait ainsi le premier pays du monde à adhérer au concept du développement durable dans le document sur lequel reposent directement ses lois et ses valeurs. En inscrivant dans sa Constitution l'objectif du développement durable, le Canada serait encore mieux en mesure d'en faire la promotion sur la scène nationale et internationale.

Par ailleurs, certains craignent que notre proposition d'inclure le droit à la propriété dans la Charte des droits et libertés n'entrave le pouvoir du gouvernement de réglementer l'utilisation des terrains privés. C'est là, à mon avis, une interprétation trop simpliste du problème. Nous devons trouver un équilibre entre, d'une part, nos libertés individuelles et collectives et, d'autre part, les responsabilités individuelles et collectives qui nous incombent à tous.

Ignorer ce fait, c'est présumer que les droits existent dans une sorte de vacuum dénué de contexte historique, social et économique. Le Canada, en fait, est une des rares démocraties dont la Constitution écrite ne traite pas du droit à la propriété. Le Canada compte aussi parmi les plus vieilles démocraties du monde. Les Canadiens ne s'en souviennent pas souvent, mais cela, c'est une autre réalité.

[Texte]

Let me stop here a second to offer an analogy, Mr. Chairman, recognizing of course the weakness of proceeding with a reasoning by analogy. Let us compare property rights to having a right to drive down a one-way street. There's nobody in the world that would argue that if you're driving your car down a one-way street, and you are within your rights, that it also gives you the right to hit another car that you see coming the other way, because it is not going the right way.

My simple point here, Mr. Chairman, is that rights don't exist in a vacuum, they don't exist on and upon themselves out there somewhere. They exist in a context where there are other rights, as I mentioned, in a historical and social context.

Experience in other countries, such as the United States, has shown that entrenchment of property rights in the Constitution has not undermined environmental legislation. You've had a witness on this very specific issue. I've been informed of some of his testimony, which I found to be enlightening.

Further, the U.S. Supreme Court has never struck down an Environmental Protection Agency statute for violating the property rights provision of the Constitution. With that said, I welcome your suggestions for ensuring that this clause does not weaken our ability to regulate in terms of land use and environmental matters.

However, I share Mr. Clark's confidence that we can fine-tune the language to make property rights effective while taking into account the legitimate concerns Canadians have voiced.

• 1600

I want to say here, Mr. Chairman—because you have heard my point, I have said it publicly before—and I want to make it clear to members that I don't want to be seen or perceived as defending *coûte que coûte* property rights when I am making that point. I am just trying to present a point of view that is more balanced than the ones I have seen up until now.

But I want to point out to you that I recognize that in property rights there are issues that pertain to the environment. As a minister responsible for the environment, very interested in the work of your committee and what you will produce, I look forward to any recommendation this committee can produce that can give us an idea of how we should proceed in this area.

When we deal with this issue, with the environment and the Constitution, surely we should do it with an open mind. I just want to stress to you that this is very much the spirit in which I come to this committee.

En tant que Canadien originaire du Québec, mieux connu comme étant un Québécois, je vous demande d'examiner soigneusement les propositions mises de l'avant par le gouvernement du Canada pour apporter à notre Constitution une réforme que le temps et les expériences du passé imposent. Selon moi, ces propositions garantissent au gouvernement fédéral les pouvoirs nécessaires pour assurer un environnement sûr et viable pour nous et nos enfants, et elles font en sorte que les provinces partagent cette responsabilité.

[Traduction]

Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais vous proposer une analogie, tout en reconnaissant bien entendu les lacunes du raisonnement analogique. Comparez le droit à la propriété au droit que vous avez de circuler dans une rue à sens unique. Personne au monde ne maintiendra que si vous conduisez dans une rue à sens unique, et que vous êtes dans votre droit, que cela vous donne aussi le droit de heurter de plein front une voiture qui arriverait dans le sens contraire.

Ce que j'entends simplement par là, monsieur le président, c'est que les droits n'existent pas dans un vacuum, une vacance; leur existence n'est pas seulement intrinsèque. Ils existent dans un contexte de coexistence avec d'autres droits, et comme je l'ai dit, dans un contexte historique et social.

D'autres pays nous en offrent des exemples. C'est le cas aux États-Unis, où l'enchâssement du droit à la propriété dans la Constitution n'y a pas sapé la législation environnementale. Vous avez entendu un témoin sur cette question précise. On m'a fait part de son témoignage, que j'ai trouvé instructif.

En outre, la Cour suprême des États-Unis n'a déclaré anticonstitutionnelle aucune loi relevant de l'Environmental Protection Agency, sous prétexte qu'elle violait les dispositions constitutionnelles sur le droit à la propriété. Cela dit, j'accueillerais avec plaisir toutes les suggestions que vous pourriez me faire pour nous assurer que cette disposition ne mine pas notre pouvoir de réglementer l'utilisation des terres et les autres questions d'environnement.

Je suis toutefois confiant, comme M. Clark, que nous pourrons en améliorer le libellé pour donner force de loi au droit à la propriété tout en tenant compte des préoccupations légitimes manifestées par les Canadiens.

Ce que je veux dire ici, monsieur le président, car vous m'avez bien compris et je l'ai déjà dit publiquement auparavant, c'est que je ne souhaite nullement que les membres du comité aient l'impression que je défends coûte que coûte le droit à la propriété en disant cela. J'essaie simplement de présenter un point de vue plus équilibré que ce que nous avons vu exprimer jusqu'à présent.

Je veux cependant souligner que je reconnais qu'il y a, dans le droit à la propriété des aspects qui touchent à l'environnement. En tant que ministre responsable de l'Environnement très intéressé par les travaux de votre comité et leur aboutissement, je suis impatient de connaître vos recommandations sur la façon de procéder dans ce domaine.

Quand nous nous penchons sur cette question de l'environnement et de la Constitution, il faut le faire avec un esprit ouvert. Je tiens à souligner que c'est dans cet esprit que je rencontre votre comité.

As a Canadian coming from Quebec, better known as a Quebeker, I am asking you to consider carefully the proposals put forward by the Government of Canada for much-needed changes to our Constitution. I believe these proposals ensure the federal Government has the authority necessary to provide a safe and healthy environment for ourselves and our children, and that the provinces can also share this responsibility.

Environment

[Text]

Ce projet prend appui sur l'esprit de coopération et de concertation qui façonne le Canada depuis la Confédération. Les propositions fédérales prévoient des mécanismes supplémentaires qui favoriseront une meilleure coopération fédérale-provinciale sans compromettre l'autorité fédérale dans le domaine de l'environnement. Le gouvernement fédéral pourra ainsi collaborer avec les provinces pour différentes choses. Entre autres, on pourrait collaborer davantage, comme on le fait en ce moment, pour établir des normes et des objectifs nationaux sur la qualité de l'environnement, et pour harmoniser les procédures, les programmes et les politiques touchant l'environnement, puisqu'on le fait déjà. En outre, elles permettront au gouvernement canadien de jouer un rôle de premier plan dans la gestion des dossiers environnementaux d'intérêt multilatéral, tant au Canada qu'à l'échelle internationale, et de négocier des traités et des accords internationaux sur l'environnement au nom du Canada en ayant confiance de pouvoir par la suite honorer ces engagements.

Je suis heureux de voir que le débat amorcé porte sur l'à-propos et les avantages des modifications et non sur la protection du statu quo, que ce soit dans le domaine de l'environnement ou ailleurs.

J'estime important que la Constitution soit représentative des Canadiens et de leur expérience. De fait, il est important de nous rappeler qu'une constitution, c'est d'abord et avant tout un miroir. On oublie cela. Je vous le souligne, monsieur le président, parce que vous allez être confrontés à ce problème-là. On a trop tendance à être d'abord obsédé par le langage juridique et à entreprendre ensuite le débat autour des valeurs, alors qu'on devrait commencer par le début.

Pendant l'épisode de Meech, pour vous offrir une autre perspective, certains ont prétendu qu'on ne pouvait pas faire telle chose ou telle chose parce que cela ne respectait pas les grands principes du fédéralisme. Je dois vous dire que je suis un peu réticent face à une approche comme celle-là. Lorsqu'on construit des constitutions, lorsqu'on les bâtit ou qu'on les refait, on ne les refait pas pour *fitter* tout cela dans un cadre constitutionnel, pour employer une expression qui est populaire chez nous. Ce n'est pas le pays qui doit entrer dans le cadre constitutionnel. C'est l'inverse. On doit construire nos échelles de valeurs et ensuite bâtir un cadre constitutionnel autour de ce que représente pour nous notre pays. Il est important de ne pas perdre cela de vue.

Dans l'élaboration de notre Constitution comme dans le façonnement de notre avenir environnemental, tout dépend de la mesure dans laquelle nous partageons les mêmes objectifs et la même vision. Le processus constitutionnel dans lequel le pays est engagé évaluera les limites de nos valeurs communes. Comme les députés autour de cette table le savent probablement mieux que quiconque, il mettra à l'épreuve notre patience, notre tolérance, l'équité et notre sentiment de justice.

Bâtir un pays nouveau et meilleur, tant sur le plan constitutionnel qu'au niveau environnemental, est une opération à laquelle, selon moi, la vaste majorité des Canadiens veulent participer ensemble.

[Translation]

The package builds on the spirit of cooperation and coordination that has been instrumental in shaping Canada since Confederation. It includes additional mechanisms for greater federal-provincial cooperation without compromising federal authority for environmental matters. It will allow Ottawa, in concert with the provinces to do a number of things. Among others, we could have more cooperation, as we do at this time to establish national standards and objectives for environmental quality, and to harmonize environmental procedures, programs and policies dealing with the environment, as we already do. Further, this would allow the Government of Canada to play a leading role in the management of transboundary environmental issues, both within Canada and internationally, and to negotiate international environmental treaties and agreements on behalf of Canada with the confidence our commitments can be fulfilled.

I am pleased that the emerging debate has been over opportunity and benefit, not over protecting the status quo, environmental or other.

I believe it is important that Canadians see themselves and their experiences in their Constitution. In fact, we should remember that a Constitution is first and foremost a mirror. We tend to forget that. I stress this point, Mr. Chairman, because you will be faced with that problem. We have a tendency to be overly concerned with the legal wording and how the debate on values come later, and we should in fact start with the beginning.

Looking at things from another perspective, during the Meech episode, some people insisted that it was not possible to do certain things because it was not in accordance with the great principles of federalism. I have to say that I am a little bit reluctant to accept such dues views. In developing constitutions, in shaping or reshaping them, one should not try to fit everything into a constitutional frame, as we say. It is not the country that should fit into the Constitutional framework, but the opposite. We should start first by establishing our own values and then build a Constitutional framework around what that values mean for our country. It is important that we bear that in mind.

In shaping our Constitution as in shaping our environmental future, we are limited only by the extent to which we share common objectives and a common vision. The Constitutional process in which we are now engaged as a nation will test the limits of our commonality. As all the members around this table probably know better than anyone else, it will also test our patience, our tolerance, our equity and our fairness.

The process of building a new and better Canada, both constitutionally and environmentally, is one which, I believe, the great majority of Canadians want to participate in together.

[Texte]

Il faut se demander, monsieur le président, si on peut relever ces défis au sein de notre régime fédéral. Moi, je réponds oui, si nous décidons de cheminer de concert dans un esprit d'ouverture, de dialogue, de confiance mutuelle et de bonne volonté.

1605

Est-ce que nous pouvons aussi faire face à nos responsabilités et à nos problèmes environnementaux? Je pense que oui. Cependant, l'environnement ne sera pas et n'a jamais été protégé par un seul groupe, par un seul gouvernement ou par une seule loi. Nous avons tous, chacun d'entre nous, un rôle à jouer. Le développement durable est un partenariat véritable que nous devons chercher à articuler.

Voilà, monsieur le président, l'essence de mes propos. J'espère avoir l'occasion de répondre à vos questions et de réagir à vos commentaires.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. I am sure there will be questions and likely comments, knowing the members of this committee as I do. We will begin with Mr. Martin.

Mr. Martin (LaSalle—Émard): Thank you, Mr. Chairman. I would like to welcome the minister.

I would like to ask four questions. I would like to ask the four of them in a row; then you can take the time remaining to answer them.

The first question, while not directly on topic, is one that I think is quite important for you to answer, because some doubt has been raised about this issue recently. Your predecessor confirmed that the EARP guidelines would remain in full force and effect until such time as—in that case it was Bill C-78—Bill C-13 was passed, and would remain in full force and effect in any event if it did not pass or was delayed. I would appreciate it—I think it would be very important to the community—if you were able to confirm that undertaking. That's my first question.

The next three questions deal directly with the constitutional proposals, Mr. Chairman. The government in its proposals dealt quite extensively with the economic union. Certainly from your remarks today it is very clear that you share with us the understanding that Canada is more than an economic union, it is a union of many values, and among them is the fact that this is an ecological union. I think you expressed indeed that we are a country in many ways formed by our geography.

Comme Québécois, je suis sûr que vous êtes conscient de l'importance d'élaborer cette vision de notre pays.

The question I would therefore ask you is this: given that the ecological union is as much a basis of Confederation as the economic union or anything else, would you be prepared to join with us in requesting that the government and the Castonguay–Dobbie committee raise the ecological union not only as one of the basic values, but as important as something you deal with in this country as the economic union?

In fact, I would go one step further. While I have not discussed this with Mr. Fulton, would you be prepared to appear before the Castonguay-Dobbie committee with me, and I would hope with him, to make the approach that

[Traduction]

Mr. Chairman, we should ask ourselves: "can we meet these challenges within our federal structure?" My answer is yes, we can, if we choose to move forward together in a spirit of openness, dialogue, mutual trust and good will.

Can we also manage our environmental challenges and responsibilities? I think so. However, the environment will not be, and never has been, protected by any one group or one government or one law. We are all involved. Each and every one of us. Sustainable development is a genuine partnership of interests which we should try to shape up.

Mr. Chairman, these were my introductory remarks. I would now be pleased to answer your questions or comments.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Connaissant les membres du comité comme je les connais, il y aura certainement des questions et des commentaires. Commençons par M. Martin.

M. Martin (LaSalle—Émard): Merci, monsieur le président. Bienvenu, monsieur le ministre.

Je voudrais poser quatre questions. Je voudrais les poser ensemble et vous pourrez ensuite prendre le temps de répondre à chacune d'elles.

La première question, qui ne porte pas directement sur le sujet, mérite néanmoins une réponse de votre part, car elle a récemment suscité certains doutes. Votre prédécesseur nous avait confirmé que les lignes directrices du PEEE demeureraient en vigueur jusqu'à ce que le projet de loi C-13, et en l'occurrence il s'agissait à l'époque du C-78, soit adopté, et qu'elles demeureraient en vigueur si le projet de loi n'était pas adopté ou était retardé. Je serais heureux, et je crois que ce serait très important pour la collectivité, que vous puissiez confirmer cet engagement. C'est ma première question.

Les trois autres questions concernent directement les propositions constitutionnelles, monsieur le président. Dans ses propositions, le gouvernement parle abondamment d'union économique. D'après ce que vous venez de nous dire, il est évident que vous comprenez aussi bien que nous que le Canada est plus qu'une union économique, que c'est une union de multiples valeurs, notamment une union écologique. Je crois que vous avez bien montré que notre pays était à maints égards façonné par sa géographie.

As a Quebeker, I am sure that you are aware of the need to develop that vision of our country.

La question que je vais vous poser est donc la suivante: étant donné que l'union écologique constitue tout autant un pilier de la Confédération que l'union économique ou toute autre forme d'union, seriez-vous prêt à vous joindre à nous pour demander au gouvernement et au Comité Castonguay-Dobbie de présenter cette union écologique non seulement comme l'une de nos valeurs fondamentales, mais aussi comme une question tout aussi importante pour notre pays que l'union économique?

En fait, j'irais même plus loin. Bien que je n'en aie pas discuté avec M. Fulton, seriez-vous prêt à comparaître devant le Comité Castonguay-Dobbie en ma compagnie, et je l'espère avec lui, pour affirmer que notre pays considère

[Text]

indeed this country recognizes the ecological union and everything that flows from it in the way we approach our economy and our society, and that this should be recognized in the new Constitution?

My third queestion has to do with your apparent reluctance—and I may be wrong on this—to do an environmental assessment of the constitutional proposals. Now, you have discussed in your presentation today property rights. If you are going to strip of property rights any danger to the environment and you are going to strip of property rights any danger to land claims, why not simply deal with the fears rather than deal with a broad concept such as property rights, which may well open up problems that none of us can foresee at this time? Why not deal with the problem that those who want property rights want to deal with specifically, rather than leave us with this nebulous concept that could have tremendous dangers?

There is nother reason for an environmental assessment of the constitutional proposals: the whole question of the residual powers, which a number of people have raised at this table, along with property rights, as being something that could be of considerable danger to the federal government's responsibility and authority over the environment.

The last part of this third question is something that occurred within the Bill C-13 discussions this morning. Professor Brad Morse demonstrated to us a philosophical difference between Bill C-13 and the constitutional proposals. You may be looking at your notes. I will tell you what he said. He said that the constitutional proposals, while not recognizing the inherent right to self-government, which I think they should have, do accept a right to self-government, whereas Bill C-13 really does seem to regard aboriginal Canadians as delegatees of the federal government in environmental assessment. There is a clear conflict.

• 1610

In other words, under self-government, aboriginal Canadians would have the right flowing from Bill C-13 to deal with environmental assessment or from the federal government, not from the Constitution nor from an inherent right. There is a conflict there.

The second conflict under Bill C-13 is that you deal only with Indians under the Indian Act; you don't deal with aboriginal Canadians, Métis and non-status Indians, as indeed the constitutional proposals appear to do. I think we've got a conflict. I wonder if you'd like to comment on that.

Now for the last the question. In the constitutional proposals, there are extensive new economic powers arrogated under the federal government in order to enhance the economic union. My question is: would you balance these additional economic powers with additional powers to enact minimal national environmental standards to make sure that economic prosperity is not bought at the expense of ecological protection?

[Translation]

effectivement l'union écologique et tout ce qui en découle de la même façon que tout ce qui a trait à notre économie et à notre société, et que cela devrait être retenu dans la nouvelle Constitution?

Ma troisième question concerne votre apparente réticence, et je me trompe peut-être, à faire une évaluation environnementale des propositions constitutionnelles. Vous avez parlé tout à l'heure du droit à la propriété. Si vous êtes prêt à supprimer le droit à la propriété pour tout ce qui menace l'environnement et les revendications territoriales, pourquoi ne pas aller droit aux craintes plutôt que de parler simplement d'une vaste notion comme le droit à la propriété, ce qui risque de déboucher sur des problèmes qu'aucun d'entre nous ne peut prévoir pour l'instant. Pourquoi ne pas aborder les problèmes précis qui préoccupent les personnes qui réclament le droit à la propriété au lieu de nous laisser cette notion nébuleuse qui risque de comporter des dangers énormes?

Il y a une autre justification à l'évaluation environnementale des propositions constitutionnelles: c'est toute la question des pouvoirs résiduels, que diverses personnes ont déjà soulevée ici, en même temps que le droit à la propriété, et qui risqueraient de menacer considérablement les responsabilités et le pouvoir du gouvernement fédéral en matière d'environnement.

La dernière partie de cette troisième question a trait à quelque chose qui s'est produit ce matin lors des discussions sur le projet de loi C-13. M. Brad Morse nous a montré une distinction philosophique entre le projet de loi C-13 et les propositions constitutionnelles. Vous êtes peut-être en train de vérifier dans vos notes. Je vais vous dire ce qu'il a dit. Il a dit que les propositions constitutionnelles, sans vraiment reconnaître le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, ce qu'elles devraient d'ailleurs faire à mon avis, acceptent le droit à l'autonomie gouvernementale, alors que le projet de loi C-13 ne semble pas considérer les Canadiens autochtones comme des délégués du gouvernement fédéral pour l'évaluation environnementale. Il y a nettement un conflit.

Autrement dit, dans le cadre de l'autonomie gouvernementale, les autochtones auraient le droit d'effectuer leurs propres évaluations environnementales en vertu du projet de loi C-13 ou d'une autorisation du gouvernement fédéral, et non pas en vertu de la Constitution ou d'un droit inhérent. Il y a là une contradiction.

En outre, le projet de loi C-13 ne s'applique qu'aux personnes visées par la Loi sur les Indiens, et non aux autres autochtones du Canada, par exemple les Métis et les Indiens non inscrits, contrairement à ce que semblent faire les propositions constitutionnelles. Je crois qu'il y a là un conflit. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Passons maintenant à ma dernière question. Les propositions constitutionnelles accordent au gouvernement fédéral d'importants pouvoirs économiques afin de lui permettre de resserrer l'union économique. Ma question est donc la suivante: compenseriez-vous ces pouvoirs économiques supplémentaires par des pouvoirs additionnels d'adoption de normes nationales minimales en matière d'environnement afin de veiller à ce que la prospérité économique ne se fasse pas aux dépends de la protection de l'environnement?

[Texte]

The Chairman: Thank you, Mr. Martin. You've taken a clear chunk of the 10 minutes. I know the minister wants to give you fair due so I certainly will allow him reasonable time to answer. I hope we can try to keep within the 10-minute pattern, if we can, in order to give all members adequate opportunity.

Mr. Martin: I'm duly admonished.

Mr. Charest: I'll try to go rapidly. I'm going to ask Karen Brown, vice-chair of FEARO, to answer the fourth question of Mr. Martin on Bill C-13, Maybe she can give it some thought while I work on the first three questions.

The first is on the EARP guidelines. I anticipate that yes, the guidelines will remain in order as long as Bill C-13 is not passed. I don't anticipate that Bill C-13 will not be passed. But if that were the case, I don't see why the guidelines would not continue to exist until an alternative were to be put forth.

I wonder why you asked that question. I'm wondering whether an issue came up I have not been made aware of.

Mr. Martin: I'll just take here a second, John, to respond to your question. At the CEN conference we were all at, there was an impression left by some of your officials with a number of the members of the assessment caucus that the guidelines might die if Bill C-13 passed. That's the reason I raised it.

Mr. Charest: Karen was just pointing out to me that there has been this subsidiary issue around Bill C-13. You may have seen this in the legislative committee; some people have come before the committee to say Bill C-13 is going to take too much time. They have asked us to amend the guideline orders in the meantime and offer them some comfort.

We've taken the position that if we go down that road, it's not going to help the legislation happen. We need legislation and that's what we have to work on. I hope this resolves any doubt that may have been there.

On the ecological union, as opposed to the economic union, it's not a concept to which I'm averse. It would be a relatively new concept and one I'm open to, if members of the committee wish to put it forward and to articulate it. I think the point of what I try to make in my presentation is that we do have a lot of accomplishments in the area of federal-provincial co-operation on the environment.

I can tell you there is an example we can draw on in the area of the environment of federal-provincial co-operation. The Canadian Council of Ministers of the Environment has been fairly efficient. It's a different structure from the one we usually find in federal-provincial fora, where all governments are there, they meet once a year, and there's a provincial government and federal government that chair. In the council, all governments are equal. I will be chairing this year for the federal government, only because it's our turn to chair this year.

[Traduction]

Le président: Merci, monsieur Martin. Vous avez déjà pris une bonne part de vos 10 minutes. Je sais que le ministre va vouloir vous répondre comme vous le méritez, et je vais donc lui allouer un temps raisonnable pour le faire. J'espère bien que nous pourrons nous en tenir quand même à notre limite de 10 minutes, si possible, afin que tous les membres aient leur tour.

M. Martin: Quelle belle réprimande!

M. Charest: Je vais essayer d'être bref. Je vais demander à Karen Brown, qui est vice-présidente du BFEEE, de répondre à la quatrième question de M. Martin au sujet du projet de loi C-13. Elle peut réfléchir à cette question pendant que je tente de répondre aux trois premières.

La première question portait sur les directives relatives au PEEE. Je suppose que ces directives resteront effectivement en vigueur tant que le projet de loi C-13 n'aura pas été adopté. Je crois bien qu'il le sera, mais si ce n'était pas le cas, je ne vois pas pourquoi les directives ne seraient pas maintenues jusqu'à ce qu'une autre solution se présente.

Je me demande pourquoi vous avez posé cette question. S'est-il passé quelque chose sans que je sois mis au courant?

M. Martin: Je vais simplement prendre une seconde, John, pour répondre à votre question. Au cours de la rencontre du RCE à laquelle nous avons tous assisté, certains de vos fonctionnaires ont donné l'impression à plusieurs membres du groupe d'évaluation que ces directives seraient abrogées si le projet de loi C-13 était adopté. C'est pour cette raison que j'ai soulevé la question.

M. Charest: Karen vient de me dire que la question s'est posée au sujet du projet de loi C-13. Vous en avez peut-être entendu parler en comité législatif; selon certains des témoins qui ont comparu devant le comité, le projet de loi C-13 prendra beaucoup trop de temps. Ces gens nous ont demandé de modifier les directives entre temps afin de les rassurer.

Mais nous avons décidé que, si nous procédons ainsi, nous n'allons pas aider à l'adoption du projet de loi. Nous avons besoin de mesures législatives, et c'est à cela que nous devons nous employer. J'espère que cette réponse viendra lever toute incertitude à ce sujet.

En ce qui concerne l'union écologique, par opposition à l'union économique, c'est un concept qui ne me déplaît pas. Ce serait un concept relativement nouveau, que je suis prêt à étudier, si les membres du comité veulent présenter quelque chose de plus détaillé à ce sujet. Ce que j'ai voulu dire dans mon exposé, c'est qu'il y a déjà beaucoup de choses qui se font dans le cadre de la coopération fédérale–provinciale en matière d'environnement.

Je peux vous dire qu'il y a à cet égard un exemple dont nous pourrions nous inspirer. Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement est relativement efficace jusqu'ici. Il a une structure différente de celle que l'on trouve généralement dans les tribune fédérales-provinciales, où tous les gouvernements sont représentés et où ils se réunissent chaque année, sous la présidence conjointe d'un gouvernement provincial et du gouvernement fédéral. Mais dans ce conseil, tous les gouvernements sont égaux. C'est moi qui vais présider la rencontre de cette année au nom du gouvernement fédéral, mais seulement parce que c'est notre tour cette année.

[Text]

Secondly, the council is structured in such a way that it has a secretariat that employs approximately 40 people. They produce policy, they produce studies, and there is a lot of interjurisdictional co-operation. From the little experience I have, it is unique in federal-provincial relations.

I think there's an example to be drawn from. As we examine one part, I'm not sure it has come up very often before this committee, there is a proposal in the constitutional document to have this special federal-provincial co-operation mechanism.

A lot of people have interpreted that as being a new layer of government. It's not. One thing I believe in very firmly, as somebody who's dealt with different layers of government and problems that transcend jurisdictions, is that one of the big challenges of the 1990s for governments around the world is to develop a capacity to work together on different issues, to transcend jurisdictions, and to develop objectives and mechanisms that are capable of transcending different jurisdictions, to enable us to meet the objectives.

• 1615

As an aside, in the area of education, for example, a lot of people in the traditional schools of thought in this country have been shocked because the federal government has proposed to make education some sort of a priority. In fact, if you stop to think about it, I don't think there's a way that we can effectively deal with objectives in the area of education in this country if we don't put the jurisdictions of the federal government at the service of a common objective.

I can offer you a real example. How can we really pursue an education objective in this country if we don't have an unemployment insurance system that is consistent with that objective? In some cases, if we want to be honest about it, we have structures, income support systems, that contradict objectives that are pursued in the area of education around this country.

That's one example that's outside the environment, but very similar to challenges that we meet in the area of the environment. I think that the CCME is an example that can be drawn upon for other federal-provincial experiences. Whether we call it an ecological union— I'm open to that, and I think there are ideas that are there.

Environmental assessment: Constitution and residual powers. On the question of residual powers, I think it's also important to stress that the government has not drawn any jurisdiction for an environmental assessment now on the base of a residual power, and all the questions of residual power, spending power, Supreme Court of Canada, declaratory power, have has to be seen in one particular light in the case of the Constitution.

[Translation]

Le conseil est structuré de telle sorte qu'il compte un secrétariat qui emploie environ 40 personnes. Ces gens s'occupent d'élaborer la politique et d'effectuer des études, et il y a beaucoup de coopération entre les divers paliers de gouvernement. D'après mon expérience, si restreinte soit-elle, c'est un cas unique dans les relations fédérales-provinciales.

Je pense qu'il s'agit là d'un exemple à suivre. Si l'on étudie bien les propositions constitutionnelles, et je ne suis pas certain que cela ait été mentionné très souvent devant le comité, on s'apercevra qu'il y a là une proposition sur l'établissement d'un mécanisme spécial de coopération fédérale-provinciale de ce genre.

Il y a bien des gens qui voient là un nouveau palier de gouvernement. Mais ce n'est pas vrai. Il y a une chose dans laquelle je crois fermement, pour avoir traité avec différents niveaux de gouvernement et pour n'être occupé de problèmes qui dépassent les sphères de compétences de chacun, c'est que les gouvernements du monde entier devront notamment, pour les années 90, trouver des moyens de travailler ensemble dans différents domaines, de transcender les domaines de compétences et de mettre au point des objectifs et des mécanismes capables de le faire pour nous permettre de réaliser nos objectifs.

Soit dit en passant, dans le secteur de l'éducation, par exemple, il y a beaucoup d'adeptes des écoles de pensée traditionnelles qui ont été scandalisés parce que le gouvernement fédéral a proposé de faire de l'éducation une priorité. En fait, si on y réfléchit, je ne pense pas qu'il soit possible de réaliser les objectifs que nous nous sommes fixés au Canada dans le secteur de l'éducation si nous ne mettons pas les pouvoirs du gouvernement fédéral au service d'un objectif commun.

Je vais vous donner un exemple précis. Comment pouvonsnous atteindre nos objectifs en matière d'éducation, au Canada, si notre régime d'assurance-chômage n'est pas conforme à ces objectifs? Dans certains cas, pour être bien honnête, nous avons des structures, des programmes de soutien du revenu, qui contredisent les objectifs que nous nous somme fixés en matière d'éducation dans l'ensemble du pays.

C'est un exemple qui n'a rien à voir avec l'environnement, mais les problèmes dans ces deux secteurs sont très semblables. Je pense que le CCME constitue un exemple à suivre pour d'autres initiatives fédérales-provinciales. Que cela s'appelle «union écologique»... C'est une idée intéressante, et je pense qu'il y a des possibilités en ce sens.

Passons maintenant à la question de l'évaluation environnementale, de la Constitution et du pouvoir résiduel. Sur ce dernier point, je pense qu'il est également important de souligner que le gouvernement ne fonde pas le partage des compétences en matière d'évaluation environnementale sur le pouvoir résiduel. Toutes ces questions, c'est-à-dire le pouvoir résiduel, le pouvoir de dépenser, la Cour suprême du Canada et le pouvoir déclaratoire, doivent être considérées sous un angle bien particulier dans le cas de la Constitution.

The problem we have in our federation, as opposed to other federations, is that all the arbitration mechanisms in our federation are weighed in favour of the federal government. That's true for spending power, it's true for the composition of the Supreme Court of Canada. We are the only jurisdiction that names the justices to the Supreme Court when in other federations it is a shared jurisdiction.

We have the declaratory power that is not used very much but that you referred to, and residual powers that create a situation such that if you take spending powers and residual powers together, the whole dynamic evolution of our federation is weighed in favour of the federal government.

I think that is what has been at the centre of some of the irritants that we've experienced with the provinces. I mention that because that's the context in which we're now looking at residual powers, and what we're saying is that in the case of residual powers that imbalance should be corrected.

Since we draw no head of power, no jurisdiction, in the area of the environment from any residual powers, what we're saying is that that would not change substantially the way we are doing business today.

Ms Karen Brown (Vice-Chair, Federal Environmental Assessment Review Office, Department of the Environment): Actually, we were quite surprised this morning to hear the Canadian Bar Association indicate that we were out of step with the government's proposals on self-government, because in the bill itself in several areas the current and proposed self-government bodies are recognized explicitly as jurisdictions in their own right.

Not only are the self-government bodies there, but also the bodies pursuant to land claims agreements. The Constitution Act contemplated, for example, that there could be a substitution for some of the environmental assessment procedures in claims areas such as the Inuvialuit Final Agreement, that concept. It's very well entrenched in the bill both with respect to participation with joint reviews, for example, where there are joint common understandings, and a special procedure for Indian reserves. The concept that they put forward about opting in and opting out is one we are looking at because that may be a very good approach for this kind of legislation.

With respect to delegation, the concept there was not meant to diminish the importance of the native people's involvement. It really was put in as a way to try to harmonize many of the activities with the provinces. It wasn't clearly intended to look on the aboriginal peoples as delegatees of the government at all. In fact, they are given jurisdiction status in clauses 8 and 37 as well as in clause 45.

Mr. Charest: I anticipate that in the clause-by-clause examination of Bill C-13, if there are suggestions that come forward, we'll certainly look at them.

[Traduction]

Le problème dans notre fédération, comparativement à certaines autres, c'est que tous les mécanismes d'arbitrage penchent en faveur du gouvernement fédéral. C'est le cas pour le pouvoir de dépenser, et c'est le cas aussi pour la composition pour la Cour suprême du Canada. Notre pays est le seul où c'est le gouvernement fédéral qui nomme les juges de la Cour suprême, alors qu'il s'agit d'une compétence partagée dans les autres fédérations.

Nous avons un pouvoir déclaratoire que nous n'utilisons pas très souvent, mais dont vous avez parlé, ainsi qu'un pouvoir résiduel. Si l'on prend ensemble le pouvoir de dépenser et le pouvoir résiduel, il s'ensuit que toute l'évolution de notre fédération penche en faveur du gouvernement fédéral.

Je pense que c'est le cas même de certains des problèmes que nous avons connus dans nos relations avec les provinces. Si je le mentionne, c'est parce que c'est dans ce contexte qu'il faut maintenant étudier la question du pouvoir résiduel. Ce que nous disons, c'est que ce déséquilibre devrait être corrigé.

Puisque ce n'est pas en vertu du pouvoir résiduel que le gouvernement fédéral exerce sa compétence en matière d'environnement, cela ne changerait pas beaucoup à notre avis notre façon de procéder.

Mme Karen Brown (vice-présidente, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, ministère de l'Environnement): En fait, nous avons été très surpris ce matin d'entendre les représentant de l'Association du Barreau canadien dire que nous sommes en contradiction avec les propositions du gouvernement au sujet de l'autonomie gouvernementale parce que le projet de loi lui-même reconnaît explicitement les pouvoirs des organismes actuels et proposés qui permettraient aux autochtones de se gouverner eux-mêmes, dans plusieurs domaines.

Non seulement ces organismes existent mais il y a aussi des instances constituées aux termes d'accords sur des revendications territoriales. La Loi constitutionnelle prévoyait par exemple qu'il pourrait être possible de remplacer certains mécanismes d'évaluation environnementale dans les secteurs visés par ces revendications, par exemple dans le cas de la convention définitive des Inuvialuits. Ce principe est reconnu très clairement dans le projet de loi, tant en ce qui concerne la participation aux examens conjoints, par exemple, où il existe des ententes communes, que dans le cas des mécanismes spéciaux prévus pour les réserves indiennes. La possibilité de s'engager dans le processus et de s'en retirer nous intéresse parce que c'est peut-être une excellente solution pour ce genre de loi.

En ce qui concerne la délégation des pouvoirs, ce principe ne vise pas à réduire l'importance de la participation des autochtones. L'intention véritable de cette mesure était d'essayer d'harmoniser beaucoup de ces activités avec celles des provinces. Il n'était absolument pas question de considérer les peuples autochtones comme des délégués du gouvernement. En fait, les articles 8 et 37, ainsi que l'article 45, accordent aux organismes autochtones le statut d'autorités responsables.

M. Charest: Quand viendra le temps d'étudier le projet de loi C-13 article par article, nous étudierons certainement toutes les suggestions qui seront faites à ce moment-là.

You referred finally to minimum economic powers as opposed to whether we would look at minimum environmental responsibility. From our point of view, one goes with the other. One is associated with the other. That's why from our point of view, when we look at our Constitution, we have to assume that whoever has a head of power also has the environmental responsibilities associated with that head of power. From our point of view, that is the only coherent, cohesive way of dealing with environmental issues.

• 1620

For example, the federal government is responsible for national defence; we are responsible for the environmental responsibilities that go with national defence. The provinces are responsible for civil law; they are responsible for the environmental part that goes with civil law. Municipalities are responsible for sewage treatment; they are responsible for the environment.

That's the basic approach you must start with. Then you enter into the area of interjurisdictional heads of power. But that's the basic approach.

So my simple answer is that where you will find the economic powers, you will also find associated with it, and being inseparable, equal and equivalent environmental responsibilities. We may choose to make that clear in some way or another. I would be open to that.

Finally, on your question to show up with you and our good friend Fulton to testify, I know a few times in the last week we've had different proposals for us to go together different places. I want to warn you, people are starting to talk.

Some hon, members: Oh, oh!

Mr. Charest: I would be ready to consider an invitation. It's a little awkward to do this at this place, but who knows, maybe we can do something together. I don't want to commit to anything now, but I'll be ready to look at it.

Mr. Martin: On a point of order, I can understand; I like Fulton too, but...

I don't want to ask a question; I just want to say one thing. It is "maximum" powers; I want to correct the mininster.

The Chairman: We've gone five minutes beyond your time, Mr. Martin. I want to point out to the committee that if this happens repeatedly, a lot of members are not going to get a chance for their fair opportunity. I repeat what I said at the outset.

Mr. Fulton (Skeena): I welcome the minister. One of the points he wanted to stress to the committee was what Mr. Clark and the Prime Minister have been saying about no dilution of responsibility. I think anyone who's literate knows that isn't true. It's either an oxymoron or one of the problems we have with the inability of the English language to express itself very well.

[Translation]

Vous avez parlé enfin de pouvoirs économiques minimaux et de la possibilité d'imposer des responsabilités environnementales minimales. D'après nous, l'un ne va pas sans l'autre. Ce sont deux choses indissociables. Donc, d'après nous, chaque fois que notre Constitution accorde un pouvoir à un niveau de gouvernement, elle lui confie également les responsabilités environnementales qui y sont associées. À notre point de vue, c'est la seule façon cohérente de traiter les questions environnementales.

Par exemple, le gouvernement fédéral est responsable de la défense nationale; il doit donc assumer également les responsabilités environnementales relatives à la défense nationale. Les provinces sont pour leur part responsables du droit civil; elles sont donc responsables de l'aspect environnemental de l'application de ce droit civil. Les municipalités sont responsables du traitement des eaux usées; elles sont donc responsables de la protection de l'environnement à ce chapitre.

C'est par là qu'il faut commencer. Il faut bien sûr résoudre ensuite la question des compétences partagées, mais c'est là le principe de base.

Donc, pour répondre simplement, chaque pouvoir économique est assorti de responsabilités environnementales inséparables, égales et équivalentes. Il serait possible de le préciser d'une façon ou d'une autre. Je ne serais pas contre, personnellement.

Finalement, pour répondre à votre question sur la possibilité que je vous rencontre, avec notre bon ami Fulton, pour témoigner, je sais que nous avons eu différentes invitations la semaine dernière, pour aller à des endroits différents. Je dois vous avertir que les gens commencent à parler.

Des voix: Oh, oh!

M. Charest: Mais je suis prêt à accepter une invitation. C'est un peu délicat de le faire ici, mais qui sait, nous pourrons peut-être faire quelque chose ensemble. Je ne veux pas m'engager pour le moment, mais je suis prêt à étudier ces possibilités.

M. Martin: J'invoque le Règlement. Je comprends; j'aime bien Fulton moi aussi, mais...

Je ne veux pas poser une question, je veux simplement faire un commentaire. Je voulais parler de pouvoirs «maximaux»; je tiens à corriger le ministre.

Le président: Vous avez dépassé de cinq minutes le temps qui vous était alloué, monsieur Martin. Je tiens à signaler aux membres du comité que, si cela se reproduit trop souvent, il y a bien des membres qui n'auront pas la possibilité de s'exprimer pleinement. Je répète ce que j'ai dit au début.

M. Fulton (Skeena): Je souhaite la bienvenue au ministre. Il a notamment répété devant le comité ce que M. Clark et le Premier ministre ont déjà dit, à savoir qu'il n'y aurait pas dilution des responsabilités. Je pense que tous ceux qui savent lire se rendent compte que ce n'est pas vrai. C'est soit une figure de style, soit un reflet du manque de clarté de la langue.

If you look at any of the things that touch on the environment, you can see that in some cases it diminishes federal powers and in some cases distributes them. In other cases it eliminates them. I don't think any environmentalist who is serious takes Mr. Clark's suggestion that there is no dilution of responsibility as being a real statement.

Mr. Charest: Could you offer me examples we could respond to on that?

Mr. Fulton: Certainly I can—on soil, water and wildlife conservation; on withdrawing from the areas of forestry, mining and tourism; in terms of the reduction of peace, order, and good government, section 91.24; and on the spending power as well.

But I want to spend a moment first on what I think even you, Minister, will have to admit are pretty Pollyannaish opening remarks, saying that Canada has the seventh largest industrial income and the second highest level of income in the world. You don't touch on what underlies that.

We are the largest per capita emitters of greenhouse gas of any industrialized nation of the world. We are the largest per capita energy consumers. We are the largest per capita producers of waste. We consume an acre of forest every five seconds, which is by a long shot the highest per capita consumption of the carbon sink on earth. We're a pretty tacky society. If any highly populated nation followed our ecological route, the planet would be barren and lifeless in a hell of a hurry.

I would like you to respond with your definition of sustainable development, what precise language you think should be in there. On the one hand, we know the distinct society will over time mean a great deal. We have heard that from many witnesses before the joint committee.

In terms of sustainable development, we know who gets the noun and who gets the verb. Over time, I suspect that term would come to mean very little to serious ecologists. So I would like to hear from you on your definition of that, either related to the Brundtland report or to others.

Second, on a point Mr. Martin brought up on minimum national standards, certainly the majority of the environmental organizations that met with us last week—with you and myself and Mr. Martin—made it quite clear that they are extremely unhappy not only with the rather chilling aspects of the diminution of powers contained in the document, but also with the fact that without minimum standards. . . And I would like you to touch on this in terms of energy. The National Energy Board this month predicts a 1.25% increase in carbon dioxide output annualized between now and the year 2000. Your promise and the promise of your predecessor was, in fact, that emissions would be stabilized by the year 2000 at this year's levels.

[Traduction]

Si on étudie toutes les propositions touchant l'environnement, on se rend compte que, dans certains cas, elles réduisent les pouvoirs fédéraux et qu'elles les distribuent dans d'autres. Et dans d'autres cas encore, elles les suppriment carrément. Je pense qu'aucun écologiste sérieux ne peut croire M. Clark quand il affirme qu'il n'y aura pas de dilution des responsabilités.

M. Charest: Pourriez-vous me donner des exemples pour que je puisse vous répondre plus précisément?

M. Fulton: Certainement; il y a la conservation des sols, des eaux et de la faune; le retrait des secteurs comme les forêts, les mines et le tourisme, la réduction des pouvoirs relatifs à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement, en vertu de l'article 91.24, et également le pouvoir de dépenser.

Mais je voudrais tout d'abord consacrer quelques minutes à une observation que vous avez faite dans votre déclaration préliminaire, monsieur le ministre; vous admettrez vous-même que vous faites preuve d'un optimisme aveugle quand vous estimez que le Canada a bâti la septième économie du monde et qu'il est deuxième quant au niveau de vie. Vous ne dites pas ce qui se cache sous ces réalités.

Nous sommes le pays industrialisé dont les émissions de gaz à effet de serre sont les plus élevées par habitant. Nous sommes les plus grands consommateurs d'énergie par habitant et les plus grands producteurs de déchets par habitant. Nous consommons un acre de forêt toutes les cinq secondes, ce qui est de loin la plus importante consommation du puits de carbone au monde, toujours par habitant. Nous vivons dans une société tout à fait décadente. Si une seule autre nation très peuplée adoptait le même comportement que nous, dans le domaine écologique, la planète serait un désert stérile, en deux temps trois mouvements.

J'aimerais savoir quelle est votre définition du développement durable et en quels termes précis il faudrait en parler dans ce document. D'une part, nous savons que le principe de la société distincte finira par acquérir une signification très lourde avec le temps. Bon nombre des témoins qui ont comparu devant le Comité mixte nous l'ont dit.

En ce qui concerne le développement durable, nous savons bien comment les priorités vont finir par s'établir. Avec le temps, j'ai l'impression que cette expression finira par ne plus vouloir dire grand-chose aux yeux des écologistes sérieux. J'aimerais donc savoir quelle définition vous donnez vous-même à cette expression, que ce soit celle du rapport Brundtland ou une autre.

Deuxièmement, pour en revenir à une question de M. Martin au sujet des normes nationales minimales, la majorité des organisations écologistes que nous avons rencontrées la semaine dernière, vous, moi et M. Martin, ont précisé très clairement qu'elles sont tout à fait insatisfaites non seulement à cause des possibilités inquiétantes que présente la diminution des pouvoirs prévue dans le document, mais également parce que, sans normes minimales,... J'aimerais que vous parliez de cela en ce qui concerne le domaine énergétique. L'Office national de l'énergie prédit ce mois-ci une augmentation de 1,25 p. 100 des émissions de dioxyde de carbone chaque année, d'ici à l'an 2000, alors que vous et votre prédécesseur avez en fait promis que ces émissions ne dépasseraient pas, en l'an 2000, les niveaux atteints cette année.

Environment

[Text]

• 1625

There is a third question in terms of ecological union and why we need a stronger and more effective utilization of section 91.24 rather than a withdrawal and distribution of power. On a motion that was passed by this House as recently as June, if we are to come anywhere near achieving the 12% by the year 2000...

In your own province, Quebec, 0.3% of the land is protected by any kind of ecological protective mechanisms, federal or provincial. Even the Great Whale project would flood six times that amount. Since the motion was passed, no jurisdiction in Canada has designated any new land base for protection. Albeit that's only three months, but if there is zero in three months and zero in six months and zero in five years, we are not getting ahead very fast. That relates to where I think we are going on national park policy.

Could you touch on a definition of sustainable development, why it is given so little rubric within which to operate in terms of the working documents of the government? Could you give some serious comment on minimum national standards and your response in terms of where we really are at as a people? If we continue to go the route we are going, with diminishing powers, where will we possibly find ourselves 10, 20 or 50 years from now?

Mr. Charest: As usual, Mr. Fulton, you include a lot of premises in your questions. You stock your questions very well, and some of them I want to comment on and maybe challenge.

First of all, you refer to a dilution of federal responsibility. There is no dilution of federal responsibility; that is false. That's why I asked you to give me specific examples. Among the examples you name, you say soil, wilderness, hazardous waste—

Mr. Fulton: No, soil, water and wildlife conservation.

Mr. Charest: I will have you notice that in the part of the document referring to that, we are referring to administrative arrangements. You referred to the fact that I am from Quebec. I guarantee you one thing, and Mr. Martin will confirm it, that people in Quebec have a very good idea and make a very clear distinction between what is a constitutional proposal and what is, on the other hand, an administrative proposal. There is a world of difference.

One of the objectives we are pursuing through this exercise, which is based on common sense, is that we have tried to pursue administrative arrangements that avoid overlap and enable us to be as efficient as possible in the delivery of our programs and in the accomplishment and realization of our responsibilities. No devolution of power is proposed in these areas. What is proposed is that we have arrangements that will enable us to be more efficient.

You refer to forestry, mining and tourism. Well, forestry and mining, unless I have missed something, are provincial responsibilities.

[Translation]

Il y a une troisième question qui se pose au sujet de l'union écologique et de la raison pour laquelle il faut appliquer plus efficacement les dispositions de l'article 91.24 plutôt que d'enlever des pouvoirs au gouvernement fédéral ou de répartir ceux dont il dispose déjà. D'après une motion adoptée par la Chambre au mois de juin dernier, si nous voulons nous rapprocher des 12 p. 100 visés d'ici à l'an 2000. . .

31-10-1991

Dans notre propre province, au Québec, 0,3 p. 100 du territoire est protégé par des mécanismes de protection de l'environnement, qu'ils soient fédéraux ou provinciaux. Mais le projet de Grande-Baleine entraînerait à lui seul l'inondation d'un territoire six fois plus grand que cela. Depuis que cette motion a été adoptée, il n'y a aucun niveau de gouvernement au Canada qui ait désigné de nouveaux territoires protégés. Cela ne fait que trois mois, mais s'il n'y en a aucun en trois mois, aucun en six mois et aucun en cinq ans, nous ne progresserons pas très vite. Et cela m'amène à l'orientation que je décèle dans la politique relative aux parcs nationaux.

Pourriez-vous définir brièvement le développement durable et nous dire pourquoi les documents de travail du gouvernement ne définissent pas mieux les paramètres de son application? Pourriez-vous nous donner une réponse sérieuse sur les normes nationales minimales et sur le point où nous en sommes vraiment comme nation? Si nous poursuivons dans la voie actuelle, et que nous continuons à perdre des pouvoirs, où allons-nous nous retrouver dans 10 ans, dans 20 ans ou dans 50 ans?

M. Charest: Comme d'habitude, monsieur Fulton, vous avancez beaucoup d'hypothèses dans vos questions. Vos questions sont très touffues, et je voudrais en commenter certaines et peut-être même vous contredire.

Premièrement, vous parlez d'une dilution des responsabilités fédérales. Il n'y en a pas; ce n'est pas vrai. C'est pour cela que je vous ai demandé de me donner des exemples précis. Vous avez parlé notamment des sols, de la faune, des déchets dangereux...

M. Fulton: Non, de la conservation des sols, des eaux et de la faune.

M. Charest: Vous remarquerez que, dans la partie du document où il est question de cela, nous parlons d'ententes administratives. Vous avez mentionné que je viens du Québec. Je peux vous garantir une chose, et M. Martin vous le confirmera, c'est que la population du Québec sait très bien faire la différence entre des propositions constitutionnelles, d'une part, et des propositions administratives, d'autre part. Il y a un monde de différence.

Tout cet exercice vise notamment un objectif fondé sur le sens commun, c'est-à-dire la signature d'ententes administratives pour éviter les chevauchements et nous permettre d'appliquer nos programmes et d'assumer nos responsabilités aussi efficacement que possible. Aucune délégation de pouvoirs n'est proposée dans ces domaines. Tout ce que nous proposons, ce sont des arrangements qui nous permettront de travailler plus efficacement.

Vous avez parlé des forêts, des mines et du tourisme. Eh bien, les forêts et les mines, si je ne m'abuse, sont de compétence provinciale.

Mr. Fulton: I thought you might say that. Let me ask you a question. The document refers to withdrawing from the area of mining. That sends a pretty strong signal, for example, in terms of the metal mining liquid effluent regulations, which are made pursuant to the Fisheries Act.

Mr. Charest: Well, Bob is pointing out to me that that's the Fisheries Act. When we refer to clarifying the roles, it doesn't mean we are abdicating our responsibilities in other areas. In fact, that is the very nature of a federation. It is such that you try first, to devolve responsibilities from one level of government to the other. Second, you put in place mechanisms to arbitrate what the evolution of those responsibilities will be, and I named them a while ago. Those are residual powers: declatory power, spending power, Supreme Court is an arbitrator. And then you examine what they are. Because we propose to clarify what is already today a provincial jurisdiction, that doesn't mean that on the other hand, we are going to withdraw from our responsibilities in other areas—

Mr. Fulton: But the language used in the document, Minister, says to "withdraw" from forestry, mining, tourism and others.

Mr. Charest: In areas where there are provincial responsibilities, we propose not to duplicate or try to do the same thing they are doing. But at the same time, Mr. Fulton, it does not take away from the fact that the federal government is the only government in this country that can enter into international treaties, for example, and implement them. There are cross-border issues. In the area of mining, there are obvious responsibilities and impacts on the fisheries when you develop mines in a lot of areas.

That is the point of view from which we look at it. It's not a vacuum point of view or a one-eyed point of view of the jurisdiction that we are proposing. So on your second point, there is no devolution of responsibility.

• 1630

On the spending power, again, let's come back to the principle of what our federation is about. What is a federation? At the beginning two levels of government sit together, one is federal and the others are at that other level, and you decide who has jurisdiction for what. One does civil law and another does defence, and I'll do international and you'll be responsible for municipalities. And then you have the arbitration mechanisms, one of which has been the spending power.

In this country, the spending power has enabled the federal government to enter into areas of exclusive provincial jurisdiction. Read my words: exclusive provincial jurisdiction. They can come in and occupy that area and do things they would not otherwise have the authority to do. What is proposed in this document is that if the federal government, once you have had that first discussion... Once you have had that discussion it's pretty fundamental—you have agreed, we

[Traduction]

M. Fulton: Je m'attendais à ce que vous disiez cela. Mais laissez-moi vous poser une question. Le document parle d'un retrait du secteur minier. Cette proposition aurait des conséquences très claires, par exemple, pour le Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux, établi en vertu de la Loi sur les pêches.

M. Charest: Eh bien, Bob me signale que c'est en vertu de la Loi sur les pêches. Quand nous proposons de préciser les rôles, cela ne veut pas dire que nous abdiquons nos responsabilités dans d'autres domaines. En fait, c'est la nature même de toute fédération. Il faut d'abord essayer de déléguer les responsabilités d'un palier de gouvernement à l'autre. Il faut ensuite mettre en place des mécanismes permettant de déterminer dans quel sens ces responsabilités vont évoluer, et j'ai nommé ces mécanismes tout à l'heure. Il y a des pouvoirs résiduels: le pouvoir déclaratoire, le pouvoir de dépenser, et la Cour suprême sert d'arbitre. Et il faut ensuite examiner en quoi consistent exactement ces pouvoirs. Ce n'est pas parce que nous proposons des éclaircissements au sujet des domaines de compétences qui relèvent actuellement des provinces que nous allons abandonner nos responsabilités dans d'autres domaines...

M. Fulton: Mais, dans le document, monsieur le ministre, il est question que le gouvernement fédéral «se retire» de certains secteurs comme les forêts, les mines et le tourisme.

M. Charest: Dans les secteurs dans lesquels les provinces ont certaines responsabilités, nous proposons qu'il n'y ait pas de double emploi et que les deux paliers de gouvernement n'essaient pas de faire la même chose. Mais en même temps, monsieur Fulton, il reste que le gouvernement fédéral est le seul gouvernement au pays qui soit habilité à signer des traités internationaux, par exemple, et à les mettre en oeuvre. Il y a des questions qui débordent le cadre national. Dans le secteur des mines, il y a des responsabilités évidentes et des conséquences non moins évidentes pour les pêches lorsqu'on exploite des mines dans bien des régions.

C'est sous cet angle que nous abordons la question. Nous ne parlons pas dans le vide, ou d'un seul point de vue. Donc, pour répondre à votre deuxième question, il n'y effectivement pas de délégation de responsabilités.

En ce qui concerne le pouvoir de dépenser, j'en reviens encore une fois au principe même de notre fédération. Qu'est-ce qu'une fédération? Au départ, les deux paliers de gouvernement, c'est-à-dire le gouvernement fédéral et les autres gouvernements, à l'autre niveau, se réunissent pour décider des pouvoirs de chacun. On donne à l'un le droit civil et à l'autre la défense, à l'un les questions internationales et à l'autre les municipalités. Et on établit ensuite des mécanismes d'arbitrage, notamment au sujet du pouvoir de dépenser.

Ici, au Canada, le pouvoir de dépenser a permis au gouvernement fédéral de s'immiscer dans des secteurs de compétence provinciale exclusive. Et je dis bien de compétence provinciale exclusive. Le gouvernement fédéral peut occuper ce secteur et y prendre des mesures qu'il n'aurait pas le pouvoir de prendre autrement. Ce que nous proposons dans ce document, c'est qu'après cette discussion initiale, si le gouvernement fédéral... Après cette discussion, il

have agreed, I will do that, I will do this and you will do that. That is very fundamental.

After having that discussion, I might say, well, Mr. Fulton, you're going to do that but I've just decided that even though we've had that discussion before and it is your exclusive right to legislate in that area, because of my spending power I have decided that I will enter into that area and do something else, and frankly I don't care what you're doing. I'm exaggerating and caricaturing, but that's the thrust of it.

What we're proposing to do is to offer to the spending power provision a framework that will enable the exercise of that power to be done in a predictable, stable manner that will take away from it the traditional irritants that have contributed to the difficult situation this country is in today.

We have to be very clear, Mr. Chairman. We are talking about exclusive provincial jurisdictions. How could there be a devolution of federal power if we're talking about exclusive provincial jurisdictions? There's no devolution of power in the spending power provision. On the per capita issue of CO₂, energy, wastes, forests—all of that points to one specific reality that characterizes Canada and which we lose sight of, and that is that the economy of this country is a resource—based one.

It comes to a shock to some Canadians when we remind them of that. We have a perception that because of this great wilderness, this great geography, this country that is rich in geography but poor in population, we are very close to the environment when in fact we have built our country on it. That's to put it simply.

Our economy reflects that today. Look at what we export to other countries. For example, what does CSL do except go to the north shore, pick up the earth—the iron ore extract—and bring it down to Cleveland? It's sent back in the form of cars. What else do our ships on the Great Lakes do except go up to the lakehead, get the grain and send it to Baie Comeau so that all the electors out there can continue to be prosperous and vote for Brian Mulroney? That's what our country is about.

So we have very specific problems, and I concede that there will be challenges to Canadians. Look at our energy policies over the last few years. We have built our economy over the last twenty years, wrongly or rightly, on cheap energy. That has another side to it and we are experiencing that today.

What we have done is put forward this policy of stabilization of CO_2 emissions at 1990 levels for the year 2000. How are we going to get there? We don't know. Like other countries, we don't know how we're going to get there, but let's not lose track of the fact that this was true for SO_2 emissions as well. That did not stop us from reaching that point. There is a challenge there, and I acknowledge that.

[Translation]

est fondamental de s'entendre sur ce que chacun doit faire. C'est absolument fondamental.

Après cette discussion, je peux très bien dire, monsieur Fulton, vous allez faire ceci ou cela, mais je viens de décider que, malgré ce dont nous avions discuté auparavant et même si vous êtes le seul à avoir le droit de légiférer dans ce domaine, je peux m'en occuper moi aussi grâce à mon pouvoir de dépenser et faire autre chose; je peux vous dire que, bien franchement, je me moque de ce que vous faites. Bien sûr, j'exagère, mais c'est en gros ce dont il s'agit.

Nous proposons, nous, de définir le pouvoir de dépenser de façon à ce que ce pouvoir s'exerce de manière stable et prévisible, ce qui permettrait de supprimer les sources d'irritation qui contribuent depuis longtemps aux difficultés que le Canada connaît aujourd'hui.

Il faut être très clair, monsieur le président. Il est question ainsi de domaines de compétence exclusive des provinces. Comment pourrait-il y avoir délégation des pouvoirs fédéraux puisque les provinces ont compétence exclusive? Il n'y a pas de délégation de pouvoirs dans la disposition relative au pouvoir de dépenser. Quant à votre observation sur les niveaux d'émissions de CO₂ par habitant, sur notre consommation d'énergie, sur nos déchets, sur l'exploitation de nos forêts, tout cela reflète une réalité propre au Canada, une réalité que nous oublions trop souvent, à savoir que l'économie de notre pays est fondée sur l'exploitation des ressources naturelles.

Certains Canadiens sont choqués quand on le leur rappelle. Nous avons l'impression que l'immensité et la sauvagerie de notre territoire, la richesse géographique de notre pays et sa faible population nous rapprochent considérablement de l'environnement, alors qu'en fait, nous avons bâti notre pays sur la nature. Je simplifie un peu, évidemment.

Notre économie reflète aujourd'hui cet état de chose. Regardez ce que nous exportons. Par exemple, que fait le groupe CSL, si ce n'est d'aller sur la côte Nord et d'y ramasser de la terre—du minerai de fer—pour l'acheminer à Cleveland? Et ce minerai nous est ensuite renvoyé sous forme de voitures. Que font nos navires dans les Grands Lacs, si ce n'est de se rendre à la tête des lacs pour y charger du grain et l'envoyer à Baie Comeau, pour que tous les électeurs de cette région puissent continuer à vivre dans la prospérité et à voter pour Brian Mulroney? C'est cela, notre pays.

Nous avons donc des problèmes très précis, et je concède que les Canadiens auront bien des défis à relever. Voyez un peu quelle a été notre politique énergétique au cours des dernières années. Depuis 20 ans, à tort ou à raison, nous avons bâti notre économie sur la possibilité d'obtenir de l'énergie à bon marché. Mais il y a un prix à payer, et nous nous en apercevons aujourd'hui.

Nous avons proposé de stabiliser les émissions de CO₂ aux niveaux atteints en 1990 d'ici à l'an 2000. Mais comment allons-nous y arriver? Je ne sais pas. Comme d'autres pays, nous ignorons comment nous allons réussir, mais il ne faut pas oublier que c'était la même chose dans le cas des émissions de SO₂. Cela ne nous a pas empêchés d'atteindre notre objectif. C'est un défi, j'en conviens.

On the energy side, this week in the House Mr. Epp put forward his energy efficiency bill, and I think members around this table will be interested... I hope we'll get the co-operation of parties to get that through the House rapidly. So the government is acting.

In the area of waste, we have an objective and we have a protocol that we're working on with the CCME to reduce waste. We also announced a \$100 million sustainable forest initiative. We hold 10% of the world's forests. That's an important sink for CO_2 and we acknowledge our responsibilities.

Sustainable development and its definition—I've been searching for the words because I wanted to be... The definition I would tend to go with is the one that is closest to the Brundtland report. It would help us put forward a definition that is as balanced as possible.

• 1635

I know that you are referring to an anxiety in the environmental community that sustainable development is more slanted on the economic side than the environment side, and I recognize that there may be that danger, which means that we have to be vigilant. But sustainable development is both, and it is done equally. It says what it says. It is sustaining the resources we have today for other generations, and living off the interest and not the capital of those resources.

With regard to minimum standards and the 12% in the CEN, I am not sure exactly what you are coming to. Essentially, when it comes to the 12%, for example, our constitutional proposals would not change much. Land management is still a provincial responsibility and I don't think the constitutional proposals change anything in that regard, unless you see something in them that I haven't.

I hope I have covered the waterfront.

The Chairman: Well, I think it was a considerable tour deforce on both sides, if I may say so.

I would like to come back to several of the questions mentioned earlier and a comment of your own, Mr. Minister, with respect to the ecological and economic interdependence that is mentioned in the Brundtland report. We have had several witnesses in the last week or two who have raised questions somewhat similar to Mr. Martin's, with respect to the considerable amount of documentation there is in the proposals on the economic union, and the need for at least some kind of fleshing out or balance of that with an ecological component.

In the case of the Rawson Academy, which appeared here a short while ago, they talked about balancing the economic union with an environmental union, and looking at the consistency with respect to an approach to the environment. Yesterday the mayor of Toronto talked about an environmental bill of rights, which is interested in the light of other bills of rights and social charters that are presently being discussed.

[Traduction]

Quant à la consommation d'énergie, M. Epp a déposé cette semaine à la Chambre un projet de loi sur l'efficacité énergétique, et je pense que les membres du comité seront heureux. . . J'espère que nous obtiendrons la coopération de tous les partis pour faire adopter rapidement ce projet de loi en Chambre. Donc, le gouvernement fait quelque chose.

En ce qui concerne les déchets, nous avons établi un objectif à ce sujet, et nous sommes en train d'élaborer un protocole avec le CCME pour réduire les déchets. Nous avons en outre annoncé la mise en oeuvre d'un projet de 100 millions de dollars pour assurer l'exploitation viable des forêts. Le Canada possède 10 p. $100\ des$ forêts du monde entier. C'est un important puits de $\rm CO_2$ et nous sommes conscients de nos responsabilités à ce sujet.

Vous m'avez aussi demandé de définir le développement durable; j'ai cherché les mots exacts parce que je voulais être. . . La définition que j'aurais tendance à adopter est celle qui se rapproche le plus du rapport Brundtland. Cela nous aiderait à rédiger une définition aussi équilibrée que possible.

Vous faites allusion à l'inquiétude des écologistes, qui craignent que le développement durable ne favorise le côté économique aux dépens du côté environnemental; je reconnais que c'est un risque, et qu'il faut être vigilant. Mais le développement durable englobe ces deux aspects, et il faut accorder une égale importance aux deux. Le mot le dit. Il faut conserver les ressources que nous possédons aujourd'hui pour les générations à venir, et vivre de l'intérêt de ces ressources, sans en entamer le capital.

Au sujet des normes minimales et du chiffre de 12 p. 100 avancé par le Réseau canadien de l'environnement, je ne vois pas vraiment où vous voulez en venir. Essentiellement, en ce qui concerne les 12 p. 100, par exemple, nos propositions constitutionnelles ne changeraient pas grand-chose. La gestion du territoire relève toujours des provinces, et je ne pense pas que les propositions constitutionnelles y changent quoi que ce soit, à moins que vous y voyiez quelque chose qui m'a échappé.

J'espère avoir répondu à toutes vos questions.

Le président: Eh bien, je pense que vous avez tous deux réussi un véritable tour de force, si je peux dire.

J'aimerais en revenir à plusieurs des questions soulevées tout à l'heure et à un commentaire que vous avez fait vousmême, monsieur le ministre, au sujet de l'interdépendance entre l'économie et l'environnement, comme le mentionne le rapport Brundtland. Nous avons entendu au cours des deux dernières semaines plusieurs témoins qui ont soulevé des questions semblables à celles qu'a posées M. Martin, au sujet du fait que les propositions relatives à l'union économique sont expliquées en long et en large et qu'il faudrait, pour l'équilibre, faire la même chose pour les questions écologiques.

Les représentants de l'Académie Rawson, qui ont comparu devant nous il y a quelque temps, ont parlé de la nécessité d'assortir l'union économique d'une union environnementale et d'assurer une certaine cohérence dans les programmes de protection de l'environnement. Hier, le maire de Toronto a parlé d'une déclaration des droits en matière d'environnement, ce qui constitue une proposition intéressante en regard des autres déclarations de droits et des chartes sociales dont il est question actuellement.

I am wondering whether you or your officials have given any thought to a somewhat more articulated, high-profile or explicit response with respect to that, because I think that as we consider it here and as the other committee looks at the whole of the constitutional picture, there may be some need to be more explicit about that than is presently the case.

I wonder whether you or your officials would have any thoughts about that. Certainly the environmental bill of rights has been around for a while as a concept. Some provinces, I think, are still wrestling with it. The notion of an environmental union would seem to fit with much of what you were saying in your own opening remarks.

Mr. Charest: On the environmental union, let me start by saying to you that I think a good place to start isn't necessarily trying to flesh out and articulate everything that should be in there in terms of ecologic union. A good place to start would be to affirm that any economic union, inherently and by nature, is also an ecological union. In other words, it is another side of the same coin—inescapable.

The point is that any responsibility you assume, in any area, also carries with it an inherent environmental responsibility, which means when you exercise that jurisdiction, you also have to take into account that environmental responsibility and the impact. That would be the starting point. Intellectually anyhow, that's how I would see it initially. Now, that being said, I don't want to limit the scope of debate in this committee on what may be an ecological union. I am not averse to the idea, as I mentioned to you. If you have suggestions that you want to put forth, I think you will find that the government and the people of Canada will be very open to that.

Your second question of a bill of rights is a little more complicated. I am not very attracted to the idea and I will tell why in a few words. Essentially, I think you will find that if you do a little research on the bill of rights and the declarations we have put forward over the last years, we are sort of chartering ourselves out a bit. We are also diminishing some other institutions at the expense of that.

Let me first make a comment on what charters and constitutions are about. You have to remember charters are laws that supersede and transcend other laws. When a society chooses to either put something in the constitution, or in the charter, it is because we choose to elevate that, either the value or the right, to a point where we put it beyond the orbit of what is the normal exercise of a democracry, through a majority parliament, or an extra-majority in certain cases, as we are proposing.

[Translation]

Je me demande si vous ou vos fonctionnaires avez songé à une réponse plus précise ou plus explicite à ce sujet parce que, pour les besoins de notre étude et pour ceux de l'autre comité qui étudie l'ensemble du dossier constitutionnel, il pourrait être nécessaire de se montrer plus explicite qu'actuellement.

J'aimerais savoir si vous ou vos fonctionnaires avez des réflexions à nous communiquer à ce sujet. L'idée d'une déclaration des droits en matière d'environnement n'est pas nouvelle. Il y a encore des provinces, si je ne m'abuse, qui étudient cette possibilité. La notion d'union économique me semble conforme en bonne partie avec ce que vous avez dit dans vos remarques préliminaires.

M. Charest: Sur cette question de l'union environnementale, laissez-moi vous dire tout d'abord qu'il ne faut pas nécessairement essayer pour commencer de définir tout ce que devrait inclure cette union. Il serait bon de commencer par affirmer que toute union économique est, par sa nature intrinsèque, également une union écologique. Autrement dit, il s'agit là des deux côtés de la même médaille; ce sont deux aspects indissociables.

En fait, chaque responsabilité, dans quelque domaine que comporte également des responsabilités environnementales inhérentes, ce qui signifie que, quand on exerce le pouvoir dans ce domaine, il faut également tenir compte de ces responsabilités environnementales et des répercussions de l'exercice de ce pouvoir. C'est là le point de départ d'après moi. Intellectuellement, du moins, c'est ainsi que je vois les choses au début. Cela dit, je ne voudrais pas restreindre le cadre du débat auquel se livreront les membres du comité au sujet de l'union écologique. Comme je vous l'ai dit, l'idée ne me déplaît pas. Si vous avez des suggestions à soumettre, je pense que vous vous apercevrez que le gouvernement et la population du Canada sont très ouverts à cette idée.

Votre deuxième question, au sujet de la déclaration des droits, est un peu plus complexe. Cela ne me sourit guère, et je vais vous dire brièvement pourquoi. En gros, je pense que si vous faites un peu de recherches sur les diverses déclarations de ce genre qui ont été adoptées au cours des dernières années, vous vous rendrez compte que nous nous enfermons dans un carcan un peu trop étroit. Nous diminuons également les pouvoirs de certaines autres institutions à cause de ces textes.

Un mot tout d'abord sur l'essence des chartes et des constitutions. Il faut se rappeler que les chartes sont des textes législatifs qui ont préséance sur les autres lois. Quand une société choisit d'inscrire quelque chose dans sa constitution, ou dans une charte, c'est parce qu'elle décide d'élever cette valeur ou ce droit au-delà de l'exercice normal de la démocratie parlementaire, par la majorité ou la majorité renforcée dans certains cas, comme nous le proposons.

[Traduction]

• 1640

We are proposing to elevate it to that orbit, beyond the reach of what is normal democratic exercise. By elevating it and putting it in that orbit, we are also putting it in the orbit of another group which are the courts. They have their advantages and disadvantages. What the non-accountability of the courts and their dynamic interpretation would give to those rights is also a question mark.

There is a price to pay. It is not all very simple. In that context, it is one of the reasons why I am not, at this point in time at least, convinced that an environmental bill of rights is the way to go. One of the reasons why is because I think parliaments and governments have to have the capacity to develop the policies that they need to develop in the next few years and to do it in a way that will be efficient and cohesive.

I am not sure that doing it in the context or the backdrop of the courts is going to be the most efficient way for us to advance. I caution you. Other countries have similar systems. Look what happens in the United States. I have had the opportunity of discussing this with Bill Reilly, who is the administrator of the Environmental Protection Agency in the United States. In the U.S. he is vis-à-vis what the Canadian Minister of the Environment would be.

When they put forward regulations they automatically go to court every time. We know the Americans are a society very much built on litigation. We have a different system. Canada has a different history. We have a different system, a different consensus-building system in our country. I find that the instruments of Parliament have worked fairly well.

Before I would diminish the sovereignty of Parliament at the expense of a bill of rights, I would be very cautious in how we would proceed. I would ask myself whether we would not want to focus more on what the essential issues are. That is the challenge of the interdependence of governments as they work together towards the same objectives in the area of the environment. That is the real, real challenge. It is not only the way we govern our own government, it is how we work with other governments that is going to be equally the challenge for governments all over the world in the 1990s.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Welcome, minister, and welcome particularly for your very strong statement of support for present and continuing federal role in the environment. It is a bias I personally share and that I think is shared by most other people around the table.

You mentioned in your opening remarks something about the impact of geography on history. I am not so sure I understood you correctly because I think my interpretation of history is that we are fortunate indeed to have survived in spite of our geography.

Nous proposons donc d'élever cette valeur ou ce droit dans une orbite supérieure, hors d'atteinte de l'exercice normal de la démocratie. Mais en l'élevant dans cette orbite, nous le mettons également dans l'orbite d'un autre groupe, celui des tribunaux. Il y a là des avantages et des inconvénients. En effet, l'indépendance des tribunaux et leur interprétation dynamique de ces droits restent également à déterminer.

Il y a un prix à payer. Ce n'est pas simple. En ce sens, c'est une des raisons pour lesquelles je ne suis pas convaincu, du moins pour le moment, du bien-fondé d'une déclaration des droits en matière d'environnement. Je pense notamment que les parlements et les gouvernements doivent être en mesure d'élaborer les politiques dont ils ont besoin pour progresser au cours des années à venir, et pour pouvoir le faire de façon efficace et cohérente.

Et je ne suis pas sûr que le recours aux tribunaux soit la meilleure façon de procéder. Je vous conseille la prudence. Il y a des systèmes semblables dans d'autres pays. Voyez ce qui se passe aux États-Unis. J'ai eu l'occasion de discuter de cette question avec Bill Reilley, qui est l'administrateur de la Environment Protection Agency aux États-Unis. C'est en fait l'homologue américain du ministre canadien de l'Environnement.

Chaque fois qu'on veut adopter un règlement aux États-Unis, il faut passer par les tribunaux. Nous savons que la société américaine est fondée dans une large mesure sur la contestation judiciaire. Notre système est différent, parce que notre histoire est différente. Nous avons au Canada une tradition de consensus. Et il me semble que les instruments de la démocratie parlementaire y fonctionnent relativement bien.

Avant de restreindre la souveraineté du Parlement par l'adoption d'une déclaration des droits, je pense qu'il faut se montrer très prudent. Je me demanderais pour ma part s'il ne serait pas préférable de s'attacher davantage à définir les questions essentielles. C'est le problème que pose l'interdépendance de gouvernements qui doivent travailler ensemble pour atteindre les mêmes objectifs dans le domaine de l'environnement. C'est là le véritable enjeu. Il faut non seulement savoir comment nous allons administrer nos propres affaires, mais aussi comment nous allons collaborer avec d'autres gouvernements; tous les gouvernements du monde devront répondre à cette question au cours des années 90.

M. Clark (Brandon—Souris): Monsieur le Ministre, je vous souhaite la bienvenue. J'ai été particulièrement heureux de vous entendre appuyer sans réserve le rôle actuel du gouvernement fédéral en matière d'environnement, et le maintien de ce rôle. C'est une position que je partage personnellement et que la plupart des gens assis autour de cette table partagent également, je pense.

Vous avez mentionné dans votre déclaration préliminaire que notre histoire a été façonné par notre géographie. Je ne suis pas certain de vous avoir bien compris parce que, d'après moi, nous avons beauxoup de chance d'avoir survécu malgré notre géographie.

I might go further and say that I think we are fortunate to be able to survive in spite of our inability to agree on the meaning of the written word. This seems to be true even when we are not lawyers. I think it's only enhanced when we are members of that profession.

I want to take you to page 39. I don't know whether you have got the document in front of you.

Mr. Charest: Is that the Constitution or the proposal?

Mr. Clark: The proposal.

Mr. Charest: No, I don't have that.

Mr. Clark: I think Mr. Fulton has the committee's rotating one. Page 39 addresses the question of the candidates for streamlining proposals, to which Mr. Fulton was making reference.

Under that heading there is reference to wildlife conservation and protection, transportation of dangerous goods, and soil and water conservation. Those three, of course, are of particular interest to this committee.

Reading the next paragraph, I note in the second sentence it says:

In general, specific inspection activities can be rationalized under either level of government in areas of mutual interest and involvement. In some cases, delegation to provincial governments makes sense while, in other areas, an expanded federal presence is warranted.

I think these words were written with a considerable amount of clarity. Some would interpret this as an abandonment on the part of the federal government of its responsibilities, that this is a clear indication of a doomsday scenario. This is clearly wrong. It says to me that it could, in fact, lead to an expanded, rather than diminished, federal government role.

• 1645

When you go back and look at the opposite page, under "Legislative Delegation" on page 38, it reads:

Another option for rationalizing federal and provincial authority is legislative delegation. This option would require a constitutional amendment which would permit federal and provincial governments to delegate to each other

-and it says "to each other", not necessarily one from the other-

the authority to legislate in a given field.

Further on down that same paragraph it says:

Legislative delegation would not alter the current division of constitutional powers, since the delegating government would retain the authority to revoke any legislation.

In my mind, at least—and I have the advantage of not being a lawyer—that's about as clear as we could make it. For reasons not entirely clear to me, it seems that this section has been either badly misunderstood or ignored with respect to this part of the debate.

[Translation]

J'irais même plus moins, et je dirais que nous sommes chanceux de survivre malgré notre incapacité à nous entendre sur le sens des textes écrits. Cela semble vrai même pour ceux qui ne sont pas avocats. Le phénomène c'est simplement plus accentué chez les membres de cette profession.

J'aimerais vous renvoyer à la page 40 du document. Je ne sais pas si vous l'avez devant vous.

M. Charest: La Constitution ou les propositions?

M. Clark: Les propositions.

M. Charest: Non, je ne les ai pas.

M. Clark: Je pense que M. Fulton a en main l'exemplaire du comité, que nous faisons circuler. Il est question à la page 40 des secteurs sujets à la rationalisation, dont M. Fulton a déjà parlé.

On trouve notamment sous cette rubrique la conservation et la protection de la faune, le transport de marchandises dangereuses, et la conservation de l'eau et des sols. Ces trois éléments intéressent évidemment tout particulièrement le comité.

J'attire aussi votre attention sur la deuxième phrase du paragraphe suivant, qui se lit comme suit:

En général, il serait possible, dans des domaines d'intérêt et d'intervention communs, de rationaliser certaines activités d'inspection en les attribuant à l'un ou l'autre palier de gouvernement. Dans certains cas, il serait logique de déléguer des responsabilités aux provinces, tandis qu'une présence fédérale élargie serait justifiée en d'autres circonstances.

Je pense que ces mots sont très clairs. Certains peuvent y voir un scénario alarmiste, et un abandon des responsabilités du gouvernement fédéral, mais c'est tout à fait faux. D'après moi, cela pourrait plutôt mener à une expansion du rôle du gouvernement fédéral, plutôt qu'à une diminution de ce rôle.

Et si l'on revient à la page précédente, sous la rubrique «Délégation de responsabilités législatives», à la page 39, on peut lire:

Une autre solution permettant de rationnaliser les responsabilités fédérales et provinciales serait la délégation de responsabilités législatives. Cette solution rendra obligatoire la modification de la Constitution pour permettre aux gouvernements fédéral et provinciaux de se déléguer des responsabilités législatives.

...et je dis bien «se déléguer», ce qui signifie que cette délégation devrait se faire dans les deux sens...

dans un champ de compétences données.

Et on peut lire plus loin, dans le même paragraphe:

La délégation de responsabilités législatives ne changerait rien à la répartition actuelle des pouvoirs constitutionnels puisque le gouvernement qui déléguerait ces responsabilités conserverait son pouvoir de révoquer toute loi.

A mon avis, du moins—et j'ai l'avantage de ne pas être avocat—, c'est à peu près aussi clair que possible. Pour des raisons qui m'échappent, il semble que cette disposition ait été mal comprise ou mise de côté dans cette partie du débat.

Mr. Charest: Well, whatever it is, I guess this is what it's all about, an opportunity here... You're right, we should read it both ways. It is a two-way street. In fact, I am thinking of other discussions I have had elsewhere, Mr. Clark, where—

Mr. Clark: I am the other Mr. Clark. You referred to Mr. Clark earlier in your testimony, but it was not the same Mr. Clark.

Mr. Charest: I will try not to quote you.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Charest: These discussion were on the fact that after 125 years, Canada has reached the point where we should probably start looking at creating our own institutions. We have correctly, and I think justly, borrowed from others. We should have. The British parliamentary system is the greatest system, the best system, when it works well.

I think most of the time it works well. We tend to focus on the days when it's not doing as well, but I think overall, in other rooms, if we had to talk to each other in real confidence, we would probably admit to ourselves that our system works fairly well—as our country does, by the way. One of the best-kept secrets in this country is that Canada works fairly well, as I have said elsewhere, à l'échelle de la souffrance humaine.

Mr. Fulton: You're not going to say you're a nice guy or anything...

. Mr. Charest: No, I'm coming close to that. I was going to think of you, Jim.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Charest: That being the case, it is a two-way street. There are scenarios where we may want to do that.

But I understand the initial reaction. People in the environmental area are looking at this in a defensive way. That is probably human nature. Maybe we would have been surprised had they not reacted that way.

This is an opportunity to clear that up and to say that we are not proposing to devolve upon others any responsibility; what we are looking at is a way in which we have to work together.

On constitution making, let me use another analogy. I call it the "Rubik's cube of constitution making". There are many faces to that cube, which we have to try to adjust together. One of them is legal language; one of them is administrative arrangements; but one of the important ones is the values side of that Rubik's cube.

What I have sensed since we put forward our proposals is that Canadians on the values side have been asking us to produce something for them. On the administrative side, frankly, things aren't so bad. We do have a system that is workable.

[Traduction]

M. Charest: Eh bien, quoi qu'il en soit, je suppose qu'il y a là une occasion. . Vous avez raison de dire que cela doit se faire dans les deux sens. Ce n'est pas une voie à sens unique. En fait, je songe à d'autres discussions que j'ai eues ailleurs, monsieur Clark, ou. . .

M. Clark: Je suis l'autre M. Clark. Vous avez parlé plutôt de M. Clark, mais ce n'est pas le même.

M. Charest: Je vais essayer de ne pas vous citer.

Des voix: Oh, oh!

M. Charest: Ces discussions portaient sur le fait que, après 125 ans, le Canada en est rendu au point où il devrait probablement commencer à créer ses propres institutions. Jusqu'ici, nous avons beaucoup emprunté des autres, à juste titre d'ailleurs, selon moi. Nous avions tout à fait raison de le faire puisque le régime parlementaire britannique est le meilleur qui soit, quand il fonctionne bien.

Je pense que, la plupart du temps, il fonctionne bien. Nous avons tendance à nous souvenir surtout des moments où tout ne va pas pour le mieux, mais je pense que de façon générale, dans d'autres lieux, si nous parlions tout à fait entre nous, nous admettrions probablement que notre système fonctionne relativement bien, tout comme notre pays, d'ailleurs. S'il y a un secret bien gardé dans ce pays, c'est sûrement que le Canada fonctionne assez bien, comme je l'ai dit ailleurs, à l'échelle de la souffrance humaine.

M. Fulton: Vous n'allez pas nous dire que vous êtes un bon diable, ou quelque chose du genre...

M. Charest: Non, mais j'en approchais. Je pensais justement à vous, Jim.

Des voix: Oh, oh!

M. Charest: Cela dit, cela doit se faire dans les deux sens. D'après certains scénarios, nous pourrons peut-être le faire.

Mais je comprends cette réaction initiale. Les écologistes sont sur la défensive. C'est probablement dû à la nature humaine. Nous aurions peut-être été étonnés s'ils n'avaient pas réagi de cette façon.

Mais nous avons ici l'occasion de clarifier tout cela et de dire que nous ne proposons pas de nous décharger de nos responsabilités sur d'autres; ce que nous voulons, c'est trouver un moyen de travailler ensemble.

Permettez-moi une autre analogie au sujet du processus d'élaboration d'une constitution. J'appelle cela le «cube Rubik de la Constitution». C'est un cube qui compte bien des faces qu'il faut essayer de mettre ensemble. Il y a par exemple les textes juridiques; il y a les arrangements administratifs, mais il y a surtout, dans ce cube Rubik, les valeurs que nous voulons protéger.

J'ai l'impression, depuis que nous avons déposé nos propositions, que les Canadiens nous demandent de produire quelque chose pour eux, en ce qui concerne ces valeurs. Du côté administratif, franchement, les choses ne vont pas si mal. Nous avons un système relativement efficace.

I'm not saying it's perfect. Don't read me wrong. When I say that federal-provincial co-operation has been good, it has been good. If you want to focus only on the things that haven't worked, God knows there are enough of them, yes. But generally and over the years, and beyond the life of our government and beyond the parties, it has worked pretty well.

But my sense is that on the values side of the Rubik's cube of constitution making, Canadians are asking us to reflect their environmental values on that side of the cube. That really comes back to the analogy of the mirror.

A constitution is first and foremost a mirror in which we have to be able to see a reflection of ourselves. How clearly we want to delineate the lines of that reflection is really what our job is about. Certain realities we cannot ignore. That is what distinct society is about, distinct society reflected in that mirror. That is what aboriginal people is about. That's the side of the cube that's a big challenge for us.

That has been my sense. On the administrative side, it is a two-way street.

• 1650

Mr. Clark: In the same room, but at another time, we discussed at some length what the role of the federal Minister of the Environment should be. There are some who would wish that this position be that of a super-minister, with perhaps a greater power than that which has been contemplated to this date.

I guess the philosophical question I have, because this is indeed a philosophical issue to some degree, is whether or not you, in your capacity as that Minister of the Environment, believe it's in the interest of environmental protection to place a preponderate amount of power in the hands, in the position, of the federal Minister of the Environment or whether, in the interest of environmental protection or sustainable development, it's better to share both the power and the responsibility (a) with your colleagues within the federal system and (b) with your counterparts at other levels of government across the country.

If we're trying to create the ideal structure to attain the ultimate degree of environmental protection, how would you proceed?

Mr. Charest: That answer does require some nuance, but I'll try to offer a two-part answer.

First, what is key in the area of the environment is that people in governments assume their responsibilities in their areas, be it federal, provincial or municipal, as do individuals. The same applies within the federal government itself. It's not for the federal Minister of the Environment to be assuming the responsibilities of the Minister of Transport in the area of the environment.

If this is going to work, if we're going to have an efficient, coherent system, every part of the system—individuals, governments—has to assume its responsibilities.

That's a tough answer, and let me tell you why. It's very tempting to be paternalistic. It's tempting when an issue heats up to walk in there and assume the responsibilities of the other party because it's a quick fix. But it's just that, a

[Translation]

Je ne dirai pas qu'il est parfait. Il ne faut pas vous méprendre. Mais quand je dis que la coopération fédérale-provinciale a été bonne, c'est un fait. Si vous voulez vous attarder uniquement sur ce qui ne va pas, Dieu sait que vous allez trouver, c'est certain. Mais en général, bien avant notre gouvernement et au-delà des divisions partisanes, le système a toujours fonctionné assez bien.

Mais il me semble que, sur le côté des valeurs du cube Rubik, les Canadiens nous demandent de tenir compte des valeurs auxquelles ils croient en matière d'environnement. Ce qui me ramène en fait à l'analogie du miroir.

Une constitution, c'est d'abord et avant tout un miroir dans lequel nous devons pouvoir nous refléter. Notre travail consiste en réalité à définir les contours de cette réflexion. Il y a des réalités que nous ne pouvons pas ignorer. Le miroir reflète par exemple la question de la société distincte et la question des autochtones. C'est ce côté-là du cube qui est particulièrement difficile pour nous.

Voilà ce que j'en pense. Du côté administratif, c'est à double

M. Clark: Dans la même salle, à un autre moment, nous avons longuement discuté du rôle du ministre fédéral de l'Environnement. Pour certains, ce devrait être un super ministre doté de pouvoirs peut-être encore plus grands que ce qui a été envisagé jusqu'ici.

Je me pose une question de principe, parce que c'est effectivement un problème philosophique dans une certaine mesure, et je me demande si vous, en tant que ministre de l'Environnement vous croyez qu'il est préférable pour protéger l'environnement de donner des pouvoirs considérables au ministre fédéral de l'Environnement ou s'il ne vaut pas mieux, toujours pour protéger l'environnement ou assurer un développement durable, que ces pouvoirs et ces responsabilités soient partagés a) avec vos collègues du système fédéral et b) avec vos homologues des autres paliers de gouvernement du pays.

Comment vous y prendriez-vous pour mettre en place la structure idéale en vue d'assurer une protection optimale de l'environnement?

M. Charest: Cette réponse doit être nuancée mais je vais essayer de la diviser en deux volets.

Premièrement, il faut avant tout dans le domaine de l'environnement, que les responsables des divers gouvernements assument leurs responsabilités à leur niveau, fédéral, provincial ou municipal, tout comme les simples citoyens. Il en va de même pour le gouvernement fédéral lui-même. Ce n'est pas au ministre de l'Environnement fédéral d'assumer les responsabilités du ministre des Transports dans le domaine de l'environnement.

Pour que le système fonctionne, pour qu'il soit véritablement efficace et cohérent, chacune des parties du système—particuliers, gouvernements—doit assumer sa part de responsabilités.

C'est une réponse difficile, et je vais vous dire pourquoi. Il est très tentant d'être paternaliste. C'est tentant, lorsque les choses commencent à se gâter, d'intervenir tout d'un coup pour prendre les responsabilités de l'autre, parce que

quick fix and a shortcut in the area of the environment—and I heard this expression elsewhere and borrowed it. A shortcut is the longest way to go when you're dealing with the environment. That's why it makes it difficult.

There are situations where, politically, we're obviously in a very awkward situation. There may be a situation in which another level of government, for example, is not seeing things in the same way that everybody else is seeing them. They're not even serving their own interests by behaving in a certain way, but for all sorts of reasons we know or may not know they're dealing with it in a certain way. It's tempting to walk in and say, well, move over, I'll handle it, because you're not doing your job.

That may be for that specific case. That may sound like a good idea, but in the long term it's not the way to deal with it. We have to keep that in mind, because in constitution making we're dealing with the long term; we're not dealing with the short term.

Within government itself, it's an even more interesting question. I hope history will do justice to my predecessor, Robert de Cotret, who not only brought this Green Plan about but also gave a great deal of thought to it.

I think the challenge in the years to come isn't so much how much authority and power overall the minister will have, but in what areas exactly and what role around the center of environmental issues the Minister of the Environment will have. That's evolving very rapidly. I don't know where it will end up one day. It will probably go beyond the mandate I will have in dealing with it. But as far as the last few years are concerned, the only indications I can give you are the institutional changes within government: the creation of the Cabinet committee on the environment; the assessment of government policies within; the environmental assessment with Bill C-13; and the two new Ministers of the Environment.

By any objective measure, a lot of institutional changes are happening rapidly. Where that will lead, I don't know, but the real question is the extent of the powers they have in the area we've carved out for them—not in all areas.

I don't know whether that answers your question.

Mrs. Catterall (Ottawa West): We have five minutes. I'm not sure how long the minister is with us, Mr. Chairman.

The Chairman: We had originally said 5 p.m. We did start a few minutes late, but I know that the minister and I, and several others, have an important obligation tonight. However, I think we'd like you to go about 10 or 15 minutes beyond that.

• 1655

Mrs. Catterall: I will get in my questions, and if the minister does not have time to answer these fully, perhaps we can have something in a written answer following that.

There are four parts to question and I'll try and do it in five minutes.

[Traduction]

c'est une solution rapide. Mais ce n'est que cela, une réparation provisoire et un raccourci dans le domaine de l'environnement—j'ai entendu cette expression ailleurs et je l'ai reprise. En matière d'environnement, le raccourci va être le chemin le plus long. C'est pour cela que c'est si difficile.

Il est clair que nous nous trouvons parfois, politiquement, dans une situation très délicate. Il se peut qu'à un autre palier de gouvernement, par exemple, on ne voit pas les choses de la même façon que tous les autres. On ne défend même pas ses propres intérêts en adoptant certains comportements, mais pour je ne sais quelle raison, on décide néanmoins d'agir ainsi. C'est tentant d'intervenir pour dire, parfait, laissez-moi la place, je m'en occupe, parce que vous ne faites pas votre travail.

C'est peut-être valable dans un cas particulier. L'idée peut sembler bonne, mais à long terme, ce n'est pas la solution. C'est une chose que nous ne devons pas oublier car en matière de constitution, c'est le long terme qui compte; nous ne parlons pas du court terme.

La question est encore plus intéressante au sein du gouvernement lui-même. J'espère que l'histoire rendra justice à mon prédécesseur, Robert de Cotret, qui a non seulement présenté ce Plan vert mais y a aussi beaucoup réfléchi.

D'après moi, dans les années à venir, la question ne sera pas tant de savoir quel pouvoir et quelle autorité le ministre devra avoir, mais plutôt quel sera exactement le rôle du ministre de l'Environnement et dans quels secteurs il interviendra à la périphérie des questions environnementales. L'évolution est très rapide. Je ne sais pas jusqu'où l'on ira; sans doute au-delà du mandat que j'ai reçu. Mais en ce qui concerne les dernières années, il me suffit de vous citer les changements institutionnels au gouvernement: la création du comité du Cabinet sur l'environnement, l'évaluation des politiques gouvernementales, l'évaluation environnementale avec le projet de loi C-13 et les deux nouveaux ministres de l'Environnement.

De nombreux changements institutionnels surviennent très rapidement, c'est incontestable. Où cela mènera-t-il, je n'en sais rien, mais la vraie question, c'est celle de l'étendue des pouvoirs conférés dans le domaine que nous avons délimité—pas dans tous les domaines.

Je ne sais pas si cela répond à votre question.

Mme Catterall (Ottawa-Ouest): Nous avons cinq minutes. Je ne sais pas exactement pendant combien de temps le ministre va rester avec nous, monsieur le président.

Le président: Nous avions d'abord dit 17 heures. Nous avons commencé avec quelques minutes de retard mais je sais que le ministre et moi-même et plusieurs autres également, ont d'importantes obligations ce soir. Toutefois, nous aimerions bien continuer encore 10 ou 15 minutes après cela.

Mme Catterall: Je vais poser une question et si le ministre n'a pas le temps d'y répondre complètement, il pourra peut-être nous faire parvenir une réponse écrite par la suite.

Ma question est en quatre parties et je veux essayer de m'en tenir à cinq minutes.

The Chairman: Do you realize you have only two minutes?

Mrs. Catterall: Yes.

The Chairman: I don't know whether this is really fair. You won't give the minister any chance to answer today.

Mrs. Catterall: Can we have some written comments, then, because they're fairly important issues that have come up in—

The Chairman: It is perhaps not fair to the minister if you ask questions that he can't directly answer. These are public meetings and you understand that, if I can put it gently, that would not be very fair. So if you could ask them in somewhat less than five minutes, it will allow him at least to give a preliminary response.

Mrs. Catterall: I will do my best.

The Chairman: Take Mr. Fulton's example.

Mrs. Catterall: He had ten minutes; I have only five.

One, you were very clear that you don't think an environmental bill of rights should be in the Constitution because it's important for Parliament to have the power. I'd be interested in a very clear explanation on why you think that is so for an environmental bill of rights but not for property rights.

Two, the concept of sustainable development, which is proposed to be incorporated in the Constitution, has to do with integrating economic activities and policies with environmental activities and policies so that the environment is not subverted to short-term economic purposes. I wonder how it is possible, if that's the case, to produce a document on the economic union which doesn't deal in one paragraph with the environment and with how the economic union will protect the environment.

That's another way of putting the first question that was asked, I guess. It seems to me that, once again, the environment is losing out. I don't know if it's in the Cabinet discussions or not, but that's a fundamental issue that's has to be dealt with before any of this is finalized.

Third, you've talked a great deal about environmental responsibility, but here we're talking about economic power. We again have the environment as a derivative of other powers, not as a power in and of itself. We have power over money but not power over water. I wonder if you could clarify what the implications are of your very clear move to talk about environmental responsibility, not environmental power. I guess the final point has to do with the sharing of powers.

In at least six provinces in the last year, we've had strong differences of opinion between the provinces and the federal government about what should be done to protect the environment in a couple of major cases. Major projects have gone ahead without protection for the environment because the time has been spent in court and the money has been spent in court, not on the environment. I am a little uncomfortable with your comfort, with the distribution of

[Translation]

Le président: Vous rendez-vous compte que vous n'avez que deux minutes?

Mme Catterall: Oui.

Le président: Je ne sais pas si c'est vraiment juste. Le ministre ne pourra pas répondre aujourd'hui.

Mme Catterall: Pouvons-nous demander des commentaires écrits, alors, parce que ce sont des questions assez importantes si...

Le président: Ce n'est peut-être pas très juste envers le ministre de lui poser des questions auxquelles il ne peut pas répondre directement. Ces audiences sont publiques et, si vous me permettez, ce ne serait pas très juste. Si vous posez vos questions en moins de cinq minutes, il pourra vous donner au moins une réponse préliminaire.

Mme Catterall: Je vais faire mon possible.

Le président: Suivez l'exemple de M. Fulton.

Mme Catterall: Il avait dix minutes, je n'en ai que cinq.

Premièrement, vous avez dit clairement que vous n'êtes pas d'accord pour inclure une déclaration des droits de l'environnement dans la Constitution parce qu'il est important que le Parlement ait les pouvoirs nécessaires. J'aimerais que vous m'expliquiez clairement pourquoi vous êtes de cet avis pour la déclaration des droits de l'environnement et pas pour les droits de propriété.

Deuxièmement, la notion de développement durable, que l'on propose d'intégrer à la Constitution, implique une intégration des activités et des politiques économiques aux activités et politiques environnementales afin que l'environnement ne soit pas sacrifié à des projets économiques à court terme. Dans ces conditions, je me demande comment l'on peut produire un document sur l'union économique qui ne comporte pas un seul paragraphe consacré à l'environnement et à la façon dont il sera protégé dans le cadre de l'union économique.

C'est une autre façon de présenter la première question qui a été posée, je suppose. Il me semble qu'encore une fois, l'environnement est perdant. Je ne sais pas si la question fait l'objet de discussions au Cabinet ou pas, mais c'est un problème fondamental qui doit être pris en considération avant que le processus ne soit terminé.

Troisièmement, vous avez beaucoup parlé de responsabilités environnementales, mais nous parlons ici de pouvoirs économiques. Là encore, l'environnement découle d'autres pouvoirs mais n'est pas un pouvoir lui-même. Nous avons des pouvoirs sur l'argent mais pas sur l'eau. J'aimerais que vous expliquiez les implications de votre décision évidente de parler de responsabilité environnementale plutôt que de pouvoir environnemental. La dernière partie de ma question porte sur le partage des pouvoirs.

Dans six provinces au moins, l'année dernière, il y a eu de fortes divergences d'opinions entre les provinces et le gouvernement fédéral au sujet des mesures à prendre pour protéger l'environnement dans deux cas importants. Le feu vert a été donné à de grands projets sans qu'aucune mesure ne soit prise pour protéger l'environnement parce que le temps et l'argent dont on disposait ont été consacrés aux procédures judiciaires, pas à l'environnement. Je me sens

powers as they are right now. Perhaps you need to clarify for me a little more where you think you're heading, in terms of the powers of the Minister of the Environment, as more than a co-ordinator of some kind.

Mr. Charest: Let me make one rapid comment on your last question. You say we spend more time in the courts and spending more money in the courts than working on the environment. Imagine if we had a bill of rights, and I'll get back to the bill of rights. It is a little difficult to answer your questions because I'd really have to start with the fundamentals.

You perceive the environment as being a derivative of the heads of power. It's not a false analogy. It is an accessory to the heads of power, in that sense, and that is how I think it should be perceived. Whether the environment should be a head of power is something that I've dealt with at length in my comments, and I think I've made it amply clear where we stand on that.

Let's try to use another analogy. Who do you think should be responsible for the economy? Or would you rather say, well, the economy, my God, the federal government has responsibilities. But do you think the provinces would give up economic powers? Would anybody suggest that there should be a head of power for the economy? Do you think it should say in section 92 or section 91 that the federal government is responsible for the economy, the provinces are not? You can't deal with the economy, and individuals can't deal with the economy because the federal government is in charge of the economy.

• 1700

Well, you would say that doesn't make sense. That doesn't make sense because literally, everything we do has something to do with the economy. If you are a lawyer, you have something to do with the economy. That was the whole sense of the Nobel Peace Prize that was given away to an economist whose theory was built on the fact that the law had a very important economic dimension. You would say we shouldn't try to give that to one government or the other, that it's everybody's responsibility. The same is true for the environment. That's all I am saying.

Not only is that true, but everybody has a responsibility. That's where I get to the environment responsibility. That's where I think the challenge is for us—making sure they assume that responsibility. This is opposed to the alternative scenario, where you would say the federal government is responsible for the environment, and then there is a case with the provinces or somebody else saying they are not responsible for the environment because the federal government is responsible for the environment.

How do you think the federal government could function within itself if DND said to me, because I am Minister of the Environment, that they created this big mess somewhere that they hope I will clean up fast because they are not

[Traduction]

plutôt mal à l'aise lorsque je vous entends essayer de me rassurer, en parlant de la répartition actuelle des pouvoirs. Peut-être devriez-vous me dire un peu plus clairement ce que vous envisagez comme pouvoirs pour le ministre de l'Environnement, qui serait un peu plus qu'un coordonnateur.

M. Charest: Permettez-moi de faire un commentaire rapide sur votre dernière question. Vous dites que nous passons plus de temps devant les tribunaux et que nous dépensons plus d'argent en procédures judiciaires qu'à travailler sur l'environnement. Imaginez ce qui se passerait si nous avions une déclaration des droits, je vais y revenir. Il est un peu difficile de répondre à vos questions parce que je dois tout reprendre depuis le début.

Vous voyez l'environnement comme un dérivé des grands pouvoirs. Ce n'est pas une fausse analogie. C'est plutôt un accessoire des grands pouvoirs, dans ce sens, et c'est ainsi qu'il faudrait le voir, d'après moi. J'ai longuement traité de la question de savoir si l'environnement devrait être un pouvoir en soi dans mes commentaires et je crois que j'ai clairement énoncé notre position sur ce sujet.

Essayons une autre analogie. Qui devrait être responsable de l'économie d'après vous? Ou diriez-vous plutôt que l'économie, finalement, c'est la responsabilité du gouvernement fédéral. Mais croyez-vous que les provinces renonceraient aux pouvoirs économiques? Pourrait-on préconiser un grand pouvoir pour l'économie? Devrait-on dire à l'article 92 ou 91 que le gouvernement fédéral est responsable de l'économie, et pas les provinces? Vous ne pourriez pas traiter d'économie, les gouvernements municipaux non plus et les particuliers non plus parce que c'est le gouvernement fédéral qui aurait la responsabilité de l'économie.

Vous allez me dire que c'est ridicule. C'est ridicule parce que littéralement tout ce que nous faisons a un rapport avec l'économie. Si l'on est avocat, on est en rapport avec l'économie. C'est bien pour cette raison que le prix Nobel de la paix a été décerné à un économiste dont la théorie se fondait sur la grande dimension économique du droit. Vous diriez que nous ne devons pas essayer de confier ces pouvoirs à un gouvernement ou à un autre dans la mesure où c'est la responsabilité de tous. Il en va de même pour l'environnement. C'est tout ce que je veux dire.

Non seulement est-ce vrai, mais chacun a une responsabilité. C'est là que j'en viens à la responsabilité environnementale. C'est ce défi que nous devons relever—veillez à ce que chacun assume sa part de responsabilité. C'est le contraire de l'autre scénario dans lequel le gouvernement fédéral serait responsable de l'environnement car une province ou quiconque pourrait alors dire ne pas être responsable de l'environnement puisque il est du ressort du gouvernement fédéral.

Comment, d'après vous, le gouvernement fédéral pourrait-il fonctionner si les responsables du ministère de la Défense venaient me dire, du fait je suis ministre de l'Environnement, que je dois prendre des mesures pour faire

responsible for that mess? It cannot and should not work that way. If a department has a responsibility, it has the environmental responsibility that goes with it. It goes to the very foundation of what constitution making is about. I hope that helps you get an idea of where we are coming from.

On the environmental bill of rights, let me point out to you that we are chartering ourselves, and bills of rights have been cropping up everywhere. There is a trend to it, and I think we have to be careful of that. In French, the word banaliser pays justice to what ends up being the case. We live in a parliamentary system that has awkwardly introduced into that system a republican element of a Charter of Rights. We are only now dealing with the outcome of that since we have had the Charter now for a little more than nine years.

Now we have introduced a bill of rights for the environment. I want to be clear—I am not saying no, and I am not saying that will not be the case one day. But, Mrs. Catterall, nobody has proven to me yet that this would be the way to go. I believe very much in the British parliamentary system and in the accountability that comes with it, and—

Mrs. Catterall: Yes, but my question was this: why for an environmental bill but not for property rights?

Mr. Charest: Property rights has been debated for a certain number of years, and traditionally was there in 1981 and 1982. Property rights in this country has been debated mostly around two things: due process and compensation. It was not included in 1981 and 1982. It has come back this time again, and it has been put on the table. It is there because it's an element that is usually found in bills of rights, and in Canada we are the exception to the rule more than the rule. That's one of the reasons it is there, but it has traditionally referred to due process and compensation.

I am saying that there are a lot of issues there and I recognize that. They are more complicated than people suspect. That's also what I am saying in relation to the environment. But I am also saying, so we can install *les balises du débat*, let's not be tempted to go to the other extreme and say that because there would be property rights, that would negate the possibility of any government enforcing environmental legislation. That is not true. There may potentially be impacts. We have to think about them; we have to think them out before we do anything. That's what I am saying about property rights.

Mr. Stevenson (Durham): In the last few days we have talked with other witnesses on various issues relating to the Constitution. In your comments earlier you said that the system we have in Canada relating to the environment usually works well. When it hasn't worked well, and there has been conflict between the various jurisdictions, are you aware of any structural or legal impediments that are more consistently causing troubles, and that therefore should be changed or seriously considered at this time?

[Translation]

nettoyer le plus vite possible les dégats qu'ils viennent de provoquer quelque part parce qu'ils ne sont pas responsables? Le système ne peut pas et ne doit pas fonctionner ainsi. Si un ministère a une responsabilité, il a également les responsabilités environnementales qui y sont associées. On revient à l'un des fondements de l'élaboration d'une constitution. J'espère que cela vous aide à mieux comprendre notre position.

Pour ce qui est de la déclaration du droit environnemental, je voudrais vous signaler que nous nous fixons des règles, et des déclarations de droit sont apparues un peu partout. Il y a une tendance en ce sens et nous devons être vigilants. En français, le mot «banaliser» rend justice à cette situation. Nous nous trouvons dans un système parlementaire où l'on a maladroitement introduit un élément républicain, la Charte des droits. Voilà maintenant un peu plus de neuf ans que nous avons la Charte et nous commençons seulement à nous occuper du problème.

Nous avons maintenant présenté une déclaration des droits pour l'environnement. Je veux être clair—je ne dis pas non, et je ne dis pas que ça ne se fera pas un jour. Mais, M^{me} Catterall, personne n'a encore réussi à me démontrer que c'était la meilleure formule. Je crois beaucoup au système parlementaire britannique et au régime de responsabilité qu'il entraîne et...

Mme Catterall: Oui, mais ma question était celle-ci: Pourquoi être pour une déclaration environnementale et contre le droit de propriété?

M. Charest: La question du droit de propriété est débattue depuis des années, et elle se posait déjà en 1981 et 1982. Le débat sur le droit de propriété a essentiellement tourné autour de deux choses: les procédures équitables et la compensation. Ce n'était pas inclus en 1981–1982. La question est encore revenue, et elle a été proposée. C'est un élément que l'on trouve généralement dans les déclarations de droits, et au Canada nous sommes plutôt l'exception à la règle que la règle. C'est l'une des raisons pour lesquelles on le retrouve là, mais il s'agit traditionnellement des procédures équitables et de la compensation.

Je reconnais que sont ceci suscite de nombreuses questions, qui sont plus complexes qu'on ne le pense à première vue. C'est aussi ce que je prétends en ce qui concerne l'environnement. Mais je crois également que, pour fixer «les balises du débat», nous ne devons pas être tentés d'aller à l'autre extrême en considérant que les droits de propriété pourraient empêcher un gouvernement de faire appliquier la législation environnementale. Ce n'est pas vrai. Il peut y avoir certaines répercussions. Nous devons y réfléchir; nous devons réfléchir à tout avant d'agir. C'est là mon avis sur le droits de propriété.

M. Stevenson (Durham): Au cours des derniers jours, nous avons parlé avec d'autres témoins des différentes questions relatives à la Constitution. Dans vos remarques, vous avez dit tout à l'heure que le système que nous avons au Canada dans le domaine de l'environnement fonctionne généralement bien. Lorsque tel n'a pas été le cas et qu'il y a eu des conflits de compétence, savez-vous si les difficultés étaient généralement dues à des problèmes de structure ou à des obstacles légaux sur lesquels il faudrait donc se pencher attentivement maintenant?

• 1705

Mr. Charest: Certainly, obviously most of the rulings I have had to deal with had to do with our environmental assessment review guidelines order, which is an Order in Council transformed into law by decisions of the courts.

We have had, just since I have been in this position, an important number of decisions. It's incredible, and I guess that is one element. There is a need for clarification there. I draw a distinction between the framework and what the laws are and what we do. There is a distinction between both. Constitutions are the framework. It's the ossature, it's the broad framework on which you rely, but it doesn't fill in the void. It's not because you have or affirm something in a constitutional document that that makes it happen. It's the legislation produced by Parliament that articulates and makes it happen.

That's where I draw a distinction, but I would say, certainly if I was asked for one area, that's one. It's very clear and certainly points to the need for us to produce legislation that will offer us a more predictable, more efficient system than the one we have now.

Mr. Stevenson: Yesterday we had Mr. Art Eggleton with us, the outgoing mayor of Toronto, and he spoke of some concern at times in major cities dealing with the federal government, and necessarily all the time dealing through the provinces on environmental issues. As we get to dealing with very significant environmental issues, I suppose we see it somewhat in water quality. We are certainly going to see, as we try to achieve our goals in CO₂ omissions, changes that will require some significant change in policy relating to how cities operate, and in transportation in particular around cities and within cities.

Do you feel the structure that is in place today is adequate? Do you foresee a time when the federal government might want to deal directly with a city in a streamlined fashion, whereas having the provinces involved at the same time might make more of a three-ring circus rather than a streamlined process?

Mr. Charest: You know, that's our challenge. We can't pretend the other levels of government are not there, and it's public pressure that commands us to work together with them in accomplishing certain objectives.

I think from a political methodology point we have to try to keep our eye on the ball to develop common objectives to which we then dedicate our jurisdictions. That's the challenge. I mentioned education a little while ago. I think if the government has to articulate it that way, there are common objectives that our country can identify to which we must dedicate our respective jurisdictions while not trying to replace each other in the exercise.

In the case of the city of Toronto, the challenge will be in the area of NO_x and VOCs. We have three areas in the country that have been identified for a reduction, a 30% reduction at 1985 levels for the year 1999. The Toronto–Windsor–Montreal corridor is one; Saint John, New Brunswick, is another; and the Fraser Valley is the other one. That's one area, for example, that will require that co–operation.

[Traduction]

M. Charest: Certainement, la plupart des décisions dont j'ai dû m'occuper concernaient notre décret sur les directives d'examen de l'évaluation environnementale, c'est à dire un décret en conseil devenu loi à la suite d'une décision du tribunal.

Depuis que j'occupe ce poste, nous avons pris un grand nombre de décisions. C'est incroyable, et c'est sans doute un des éléments. Il est nécessaire d'expliquer. Je fais une distinction entre le cadre et ce que sont et ce que font les lois. Il y a une différence entre les deux. Les constitutions sont le cadre. C'est l'ossature, c'est le grand cadre sur lequel on s'appuie, mais le vide n'est pas rempli. Ce n'est pas parce que l'on affirme une chose dans un document constitutionnel qu'elle se produit nécessairement. C'est la loi élaborée par le Parlement qui va lui permettre de se concrétiser.

C'est là que je vois une différence mais si l'on me demandait de choisir un domaine, c'est bien celui-ci que je prendrais. C'est très clair et cela montre bien que nous devons établir des lois pour mettre en place un système plus efficace et plus prévisible que celui que nous avons actuellement.

M. Stevenson: Hier, nous avons reçu M. Art Eggleton, le maire sortant de Toronto, et il a parlé des difficultés que rencontrent parfois les grandes villes dans leurs rapports avec le gouvernement fédéral et en permanence naturellement avec les provinces sur les questions environnementales. Il s'agit parfois de problèmes d'environnement majeurs et nous nous en rendons compte avec la question de la qualité de l'eau. Au fur et à mesure que nous nous approchons de nos objectifs en matière d'émission de CO₂, nous allons certainement observer des changements qui exigeront d'importantes modifications des politiques régissant le fonctionnement des villes et le transport à l'intérieur des villes et en périphérie.

La structure en place vous paraît-elle adéquate? Pensez-vous qu'à un certain moment le gouvernement fédéral pourrait vouloir traiter directement avec une ville, de façon plus rationnelle, alors que si les provinces interviennent, c'est plus un cirque à trois pistes qu'un processus retionnalisé?

M. Charest: Vous savez, le problème est là. Nous ne pouvons pas faire comme si les autres paliers de gouvernement n'existaient pas et c'est la pression de l'opinion publique qui nous ordonne de collaborer pour atteindre certains objectifs.

Du point de vue de la méthodologie politique, nous devons essayer de garder l'oeil sur la balle pour élaborer des objectifs communs auxquels nous pourrons ensuite nous consacrer. L'enjeu est là. J'ai cité l'éducation tout à l'heure. Il y a d'après moi des objectifs communs pour notre pays auxquels nos gouvernements respectifs doivent se consacrer sans essayer de se remplacer mutuellement au cours de l'exercice.

En ce qui concerne la ville de Toronto, la question à régler sera celle du NO_x et des COV. Il y a trois régions dans le pays où une réduction s'impose, une réduction de 30 p. 100 aux niveaus de 1985 pour l'année 1999. Ce sont d'abord le corridor Toronto-Windsor-Montréal, puis St-John au Nouveau-Brunswick et enfin la Vallée du Fraser. Voilà donc un domaine, par exemple, où cette coopération sera nécessaire.

The city would be required to put in place urban transport systems that would reduce the amount of NO_x and VOCs, the cars that are on the roads. The province could assist in doing that and deal with industry, and the federal government could deal with international agreements, as we should for the Detroit-Buffalo area, where I think—and I say this by memory—in the context of the acid rain—the air quality accord we signed with the Americans—we have to pursue an issue with them on how they should reduce their NO_x and VOCs omissions that affect our territory.

These are sort of articulates where the three levels of government have to do it together.

The Chairman: I have now a questioner who is not normally a member of the committee, but certainly has played a very active role over time and is now a part of the special committee on the Constitution, Ms Hunter. And after recognizing her, I believe Mr. Martin has one final question.

• 1710

Ms Hunter (Saanich—Gulf Islands): Thank you for that courtesy, Mr. Chairman. I would also like to welcome the minister.

I am hopping back and forth between the special joint committee and this committee this afternoon, because of the importance I believe this issue has for the constitutional development of our country.

My question is based on some of the anxiety you have acknowledged amongst environmentalists in Canada. You say that spending power has enabled the federal government to go into areas of provincial jurisdiction and this document gives voice to the fact that they are not going to do that any more. My concern is that the tax base will then be reduced, the implications for program delivery from that reduction, the national standards that flow from that reduction, what will happen to that. For example, it also says in this document, in the recognition of areas of provincial jurisdiction, that forestry is an exclusive provincial jurisdiction.

My critic area is international environment. All of this, all of those arrows that I have just articulated... What happens with the carbon sink? What happens with our ability as a national government to be able to control the deforestation which contributes to the reduction of the carbon sink? You can understand why environmental activists and others are very concerned about this document. I am very concerned. That is why I am here.

Mr. Charest: As you point out, I can understand why they would examine it closely and there would be some anxieties. You and I, having gone beyond that as parliamentarians, also have to deal with what reality is and what the constitutional reality of this country is. I know you contributed to the work of the Beaudoin-Edwards committee so that you, I assume, have a good appreciation of how this system works.

The issue of spending power was raised in the context of us, the federal government, devolving powers to the provinces in the area of the environment. That is false. That is false because, by definition, in this proposal it is impossible that [Translation]

La ville devra mettre en place un système de transport urbain qui réduira les émissions de No_x et de COV, et les voitures sur les routes. La province pourrait l'y aider et traiter avec l'industrie tandis que le gouvernement fédéral s'occuperait des accords internationaux, comme pour la région de Détroit–Buffalo, où je crois—et je dis cela de mémoire—dans le contexte des pluies acides—l'accord sur la qualité atmosphérique que nous avons signé avec les Américains—nous devons poursuivre les négociations avec eux pour les amener à réduire leurs émissions de NO_x et de COV qui touchent notre territoire.

Voilà des exemples de domaines où les trois paliers du gouvernement doivent travailler ensemble.

Le président: J'ai ici une personne qui voudrait poser une question. Elle n'est pas normalement membre du comité mais elle a joué un rôle très actif et fait maintenant partie du comité spécial sur la Constitution, M^{me} Hunter. Quand elle aura terminé, je crois que M. Martin aura une dernière question.

Mme Hunter (Saanich—Les Îles-du-Golfe): Merci de cette gentillesse, monsieur le président. Je voudrais également souhaiter la bienvenue au ministre.

Je fais la navette entre le comité spécial mixte et ce comité cet après-midi, étant donné l'importance que j'accorde à cette question pour l'élaboration de la Constitution de notre pays.

Ma question rejoint certaines des inquiétudes des environnementalistes canadiens dont vous avez parlé. Vous dites que le pouvoir de dépenser a permis au gouvernement fédéral d'agir dans des domaines relevant des provinces et ce document explique que cela ne se produira plus. L'assiette fiscale va s'en trouver réduite et je me demande quelles seront les répercussions de cette réduction sur l'exécution des programmes et sur les normes nationales. On dit également dans ce document, par exemple, à propos des domaines de compétence provinciale, que la foresterie est exclusivement du ressort provincial.

Je suis critique en matière d'environnement international. Tout cela, toutes ces flèches que je viens de lancer... Que fait-on au sujet du puits de carbone? Dans quelle mesure notre gouvernement national peut-il enrayer le déboisement qui contribue à réduire le puits de carbone? Vous comprenez sûrement pourquoi les défenseurs de l'environnement et d'autres s'inquiètent beaucoup devant ce document. Il me préoccupe vivement. C'est pour cela que je suis là.

M. Charest: Comme vous venez de le dire, je comprends qu'ils tiennent à l'examiner à la loupe et qu'ils aient certaines inquiétudes. Vous et moi, qui avons dépassé cela en tant que parlementaires, devons aussi vivre avec cette réalité et la réalité constitutionnelle de ce pays. Je sais que vous avez participé aux travaux du comité Beaudoin-Edwards et vous connaissez sans doute bien le fonctionnement du système.

La question des pouvoirs de dépenser a été soulevée à propos des pouvoirs que le gouvernement fédéral a délégués aux provinces en matière d'environnement. C'est faux. C'est faux, parce que, par définition, il est impossible que cette

the proposal for spending power could result in the federal government letting go one of its jurisdictions or devolving to the provinces. It is impossible. It is impossible because what is proposed is creating a framework where the spending power would only apply in certain conditions and those conditions apply to areas of what? Exclusive provincial jurisdiction.

Now, how could that be devolution of power from the federal government if what we are talking about is an exclusive provincial jurisdiction?

Ms Hunter: I think we are splitting hairs here. We are talking about devolution of power and there was another phrase you used: "no dilution of responsibility". People are concerned that the federal government is reducing its responsibility or its ability to act in the national and the international interest because we have not only a responsibility to Canadians and provincial citizens and so on, but to international.

Mr. Charest: Yes. If that were the case, I would certainly say to you that the government has a schizophrenic approach to it, because why do we have this \$3 billion Green Plan over six years? Why did we just announce a sustainable forestry initiative? How come we have Bill C-13 going for it? How come we announced this \$100 million Arctic environment strategy? How come we announced this \$100 million Fraser River initiative? Why did we announce \$50 million for the three national research councils to do more environmental—

Ms Hunter: I have found in the short time I have been here that there is a lot of inconsistent behaviour. That is not a crack; I am just saying that is the nature of the beast.

Mr. Charest: No, no. I have a saying that maybe I shouldn't say here.

Governments, by the way, reflect the inherent contradictions of the people they represent. We live in the world, in our personal lives, in our working lives. What is our job, if not to reconcile those contradictions? Isn't that what our work is?

Anyhow, to get to your point on the spending power, I think you will find that the argument that that is a devolution of federal responsibility is impossible by definition, by nature. What we are looking for in this, and I don't know if you were here a while ago, but if you look at the operation of our federation... What is a federation? You start by first dividing the powers, then you put in place mechanisms to arbitrate the evolution of those powers.

• 1715

Among the elements we have in Canada is the declaratory power, and there is also the Supreme Court, which is the arbitrator. You have the residual powers, which do the dynamic evolution, and you have the spending power.

[Traduction]

proposition sur le pouvoir de dépenser amène le gouvernement fédéral à abandonner l'un de ses pouvoirs ou à le confier aux provinces. C'est impossible. C'est impossible parce que l'on propose de créer un cadre dans lequel le pouvoir de dépenser ne s'appliquerait que dans certaines conditions et dans quels domaines s'appliquent ces conditions? Uniquement les domaines de compétence provinciale?

Dans ces conditions, comment peut—on parler de délégation des pouvoirs du gouvernement fédéral puisque nous parlons uniquement de domaines de compétence provinciale?

Mme Hunter: Je crois que nous sommes en train de couper les cheveux en quatre. Nous parlons de délégation de pouvoirs et vous avez utilisé une autre phrase: «Pas de délégation des responsabilités». Le public a peur que le gouvernement fédéral ne se décharge de ses responsabilités ou ne soit plus véritablement en mesure d'agir dans l'intérêt national et international parce que nous avons une responsabilité envers les Canadiens et les habitants des provinces etc., mais aussi au niveau international.

M. Charest: Oui. Si tel était le cas, je vous dirais que le gouvernement a une attitude tout à fait schizophrène, car pourquoi aurait-on autrement ce Plan vert de trois millions de dollars sur six ans. Pourquoi venons-nous d'annoncer une initiative d'exploitation forestière durable? pourquoi avons nous le projet de loi C-13? Pourquoi avons-nous annoncé une stratégie environnementale pour l'Arctique de 100 millions de dollars? Comment se fait-il que nous ayons annoncé l'initiative de 100 millions de dollars de la Rivière Fraser? Pourquoi avons-nous annoncé que nous accordions 50 millions de dollars aux trois conseils nationaux de recherche pour qu'ils intensifient leurs activités environnementales...

Mme Hunter: Au cours du peu de temps que j'ai passé ici, j'ai constaté beaucoup d'incohérence. Ce n'est pas une plaisanterie; c'est la nature de la bête.

M. Charest: Non, non. Je dis toujours quelque chose que je ne devrais peut-être pas répéter ici.

En réalité, les gouvernements reflètent les contradictions inhérentes de la population qu'ils représentent. Nous vivons dans le monde, nous vivons nos vies personnelles, nos vies professionnelles. Notre travail est justement de concilier ces contradictions? N'est-ce pas là notre travail?

En tout cas, pour en revenir à votre question sur le pouvoir de dépenser, vous allez voir que l'on ne peut, par définition, par nature, considérer qu'il s'agit là d'une délégation de la responsabilité fédérale. Ce que nous cherchons ici, je ne sais pas si vous étiez là tout à l'heure, mais si vous examinez le fonctionnement de notre fédération... Qu'est-ce qu'une fédération? Vous commencez par répartir les pouvoirs et vous installez ensuite des mécanismes d'arbitrage de leur évolution.

Parmi les éléments que nous avons au Canada, il y a le pouvoir déclaratoire et il y a aussi la Cour suprême, qui est l'arbitre. Vous avez les pouvoirs résiduels, qui sont la source de l'évolution dynamique, et vous avez le pouvoir de dépenser.

Environment

[Text]

One of the characteristics of the Canadian federation is that all the arbitration mechanisms have been weighted in favour of the federal government, and what we're trying to do to with this process is to correct that anomaly in the way a federation typically works. The spending power has been a particular irritant because it offends the basic premise of what the federation is about. Once you have identified the values and the realities—the mirror part—the second part of the Rubik's cube is dividing the powers between the feds and the provinces.

The spending power is a basic offence to that agreement. What we are saying in this proposal is that it's not illegitimate... We're not saying that you cannot do it, but you should not be doing it in any conditions. Since you are dealing with two levels of governments who have at the outset agreed on what that division should be, if you're going to exercise that spending power, you should not do it unilaterally and you should do it in a way that is consistent with the basic nature of the federation, and that is a cooperative working between governments. And it is especially important to do it in the 1990s, where the nature of the problems we are dealing with will command governments. That is what will challenge us to find methods of working together to meet common objectives.

Mr. Martin: Mr. Chairman, I'll try to put this as quickly as I can. Mr. Minister, there are a certain number of areas where the environment and the Constitution really crunch. I would like to ask you a specific question. The evolution of environmental thinking on assessment says that you go beyond the environmental consequences of a particular project to look at the purpose of the project, whether or not it makes sense to do it, and the alternative means of accomplishing your goals. My real question is with respect to this relationship between the federal jurisdiction over the environment and provincial jurisdiction over natural resources.

I'll give you an example just to illustrate my point. If there is a joint panel, federal-provincial, you can appeal that panel to the two Cabinets, provincial and federal. The panel makes a recommendation, no matter what the heck it is. The province decides to go ahead with the project and the feds decide they shouldn't, not because of the damage but because there is a better way of doing it. I think this really highlights the constitutional question. I'm asking you if you would like to comment on that crunching of... Is that an incursion into provincial jurisction? How do you handle that?

Mr. Charest: You have to go back to the basics of what you are doing here and why there's a joint panel. You have to start at the very beginning to understand. There's a joint panel, but there is a global jurisdiction involved. There are more important jurisdictions. Let's say that a dam that affects the fisheries is involved here. If the development of natural resources is a provincial jurisdiction—they make decisions—and the development of energy on the territory of

[Translation]

Une des caractéristiques de la fédération canadienne est que tous les mécanismes d'arbitrage sont nettement favorables au gouvernement fédéral, et ce que nous cherchons à faire avec ce processus, c'est corriger cette anomalie pour donner véritablement son sens au mot fédération. Le pouvoir de dépenser, surtout, a causé des frictions parce qu'il va à l'encontre de l'essence même de la fédération. Une fois que vous avez cerné les valeurs et les réalités—la partie miroir—la deuxième partie du cube Rubik consiste à répartir les pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces.

31-10-1991

Le pouvoir de dépenser ne cadre pas avec cette entente. Ce que nous disons dans cette proposition c'est qu'il n'est pas illégitime... Nous ne voulons pas dire que vous ne pouvez pas l'exercer, mais que certaines conditions doivent être respectées. Étant donné que vous vous trouvez en présence de deux paliers de gouvernement qui se sont entendus au départ sur ce que devrait être le partage, si vous devez exercer ce pouvoir de dépenser, vous ne devriez pas le faire unilatéralement et vous devriez tenir compte de la nature même de la fédération, c'est-à-dire la collaboration entre gouvernements. Et ce point est d'autant plus important dans les années 90 que la nature des problèmes avec lesquels nous sommes aux prises dictera la conduite des gouvernements. Il nous faudra donc trouver des moyens de travailler ensemble pour atteindre des objectifs communs.

M. Martin: Monsieur le président, j'essaierai d'être aussi bref que possible. Monsieur le ministre, il y a un certain nombre de secteurs dans lesquels l'environnement et la Constitution s'entrechoquent. J'aurais une question précise à vous poser. Les choses ont évolué en matière d'évaluation et la tendance veut maintenant qu'on aille au-delà des répercussions environnementales d'un projet particulier et qu'on examine la raison pour laquelle il est proposé, sa justification et les autres moyens d'arriver aux mêmes objectifs. Ma vraie question a trait au rapport entre la compétence fédérale en matière d'environnement et la compétence provinciale en matière de ressources naturelles.

Je vais vous donner un exemple pour illustrer mon point de vue. Si une commission mixte, fédérale-provinciale, a été mise sur pied, vous pouvez interjeter appel de sa décision auprès des deux conseils des ministres, provincial et fédéral. La commission fait une recommandation, peut importe laquelle. La province décide de mettre le projet en oeuvre et le fédéral décide qu'elle ne devrait pas le faire, pas à cause des dommages, mais bien parce qu'il y aurait une meilleure façon de s'y prendre. Je pense que cela met vraiment en relief la question constitutionnelle. Je me demandais si vous aviez quelque chose à dire à propos de cet empiètement. S'agit-il d'une incursion dans la sphère des compétences d'une province? Ouelle serait votre réaction?

M. Charest: Vous devez d'abord vous demander ce que vous faites là et pourquoi il y a une commission mixte. Il faut reprendre dès le début pour bien comprendre. Il y a une commission mixte, mais il faut composer avec l'ensemble des autorités, des autorités plus importantes. Prenons l'exemple d'un barrage qui aurait une incidence sur les pêches. Si la mise en valeur des ressources naturelles relève de la compétence de la province—elle prend les décisions—et que

that province is a provincial jurisdiction, and energy policies in that province generally are provincial jurisdiction... They decide, and our government hasn't changed that. That has been the case.

But they have a project that impacts dramatically on the fisheries. What triggers the federal government's involvement in the review process? It's that jurisdiction. Does any jurisdiction automatically trigger? No, it triggers if we have an authority to exercise. That's the spirit of Bill C-13. That's the test, the key question—does the federal government have the authority to exercise in this case?

Let's say we do have a permit—it is a hypothetical case—that we must put forward to enable this construction to go forward. Joint panels produce a report, we come to the conclusion you've alluded to, and the provincial government is satisfied with the report. But the federal government is not satisfied with the report. I don't think it's a good idea, for whatever reason.

• 1720

You go back to what is the key here: when you have to decide government has been informed. That is what the assessments are about. What are they about, if not to enable governments to make informed decisions, knowing fully what the consequences are, as opposed to what it was before when we didn't look at the environmental consequence?

We have a report that may or may not say something. The key element here is the permit. The government will have to make a decision on whether or not it will admit the permit, given the information it is given. That is the typical scenario. That is a scenario of how things would evolve.

Mr. Martin: I don't want to take your time. I'm not fully sure I understand the answer, Mr. Minister. I am not disputing with you; I am just saying I don't understand. If the federal government refused the permit, not because there was environmental damage, are you saying it could not refuse the permit because the federal government said there is a better way of doing this?

Mr. Charest: It depends on what is included in the terms of reference of the panel at the study of that specific issue. That is done on a case-by-case basis, as proposed in Bill C-13. In some cases, you may want to include in the terms of reference the examination of alternatives to a project. In other cases, you may choose not to do that.

It depends on whether or not that is an issue. You are saying to me that we have a joint panel that has examined the alternatives too. In one case, the province wants to go forward. In the other case, the federal government will tend to want to say no. It becomes a political call. That is why you and I are here. We make those decisions. We are accountable for them. Next time around, they decide whether they want to keep us or not. Basically, that is what democracy is about and what the British parliamentary system is about.

Mr. Martin: Will the federal view prevail or not?

[Traduction]

la production d'énergie sur son territoire relève de sa compétence, et la politique énergétique dans cette province relève généralement de sa compétence. . . Les provinces décident et notre gouvernement ne changera rien. Cela a toujours été le cas.

Mais une province met de l'avant un projet qui risque d'avoir de graves répercussions sur les pêches. Qu'est-ce qui amène le gouvernement fédéral à participer au processus d'évaluation? Le fait qu'il ait compétence. Peut-il toujours intervenir? Non, seulement s'il a le pouvoir d'exercer sa compétence. C'est là l'esprit du projet de loi C-13. C'est là la question principale—le gouvernement fédéral peut-il exercer son autorité dans ce cas?

Disons que nous devons émettre un permis—c'est un cas hypothétique—pour que les travaux de construction puissent commencer. Une commission mixte produit un rapport, nous en venons à la conclusion que vous avez mentionnée et le gouvernement provincial est satisfait du rapport. Il ne plaît cependant pas au gouvernement fédéral. Je ne pense pas que c'est une bonne idée, pour une raison quelconque.

Nous en revenons à l'essentiel ici: l'information dont doit disposer le gouvernement. C'est ce à quoi servent les évaluations. À quoi servent-elles, sinon à permettre aux gouvernements de prendre des décisions éclairées, en toute connaissance de cause, par rapport à ce qui se faisait avant lorsque nous n'examinions pas les répercussions environnementales?

Nous avons un rapport, exhaustif ou non. L'élément important ici est le permis. Le gouvernement devra décider s'il doit ou non émettre le permis compte tenu des renseignements qu'il a en main. C'est le scénario typique. C'est la façon dont les choses se passent habituellement.

M. Martin: Je ne veux pas vous retarder, mais je ne suis pas certain d'avoir bien compris la réponse, monsieur le ministre. Je ne mets pas en doute ce que vous dites, je ne comprends pas, c'est tout. Voulez-vous dire que le gouvernement fédéral pourrait refuser d'émettre un permis, pas à cause des dommages pour l'environnement, mais parce qu'il y aurait un meilleur moyen de s'y prendre?

M. Charest: Tout dépend du mandat de la commission lorsqu'elle étudie une question précise. Chaque cas est différent, comme le propose le projet de loi C-13. Dans certains cas, vous pourriez vouloir inclure dans le mandat l'examen des solutions de rechange. Dans d'autres cas, non.

Tout dépend s'il s'agit d'une question importante ou non. Vous me dites que nous avons une commission mixte qui a examiné les solutions de rechange également. Dans un cas, la province veut aller de l'avant. Dans l'autre, le gouvernement fédéral aura tendance à vouloir dire non. Une décision doit être prise. C'est là que vous et moi intervenez. Nous prenons ces décisions. Nous en sommes responsables. La prochaine fois, ils décideront s'ils veulent de nous ou non. Fondamentalement, c'est ce en quoi consistent la démocratie et le système parlementaire britannique.

M. Martin: Le point de vue du gouvernement fédéral l'emportera-t-il?

Mr. Charest: It depends. I don't want to overcomplicate things, but we cannot get away from what technically this is about. It depends on what has triggered the exercise of the federal intervention. Is there a permit here? In other words, we cannot tell the provinces how to develop their resources after a panel like that, saying they should or should not do this. What are you trying to stop? What power do you really have at the end of the day? That is the question you would have to ask yourself in your specific case. That is why I point to the permit. The federal government may say, no, it won't admit the permit for this or that reason, but it depends on what that reason is.

The federal government could not tell the province, no, it should develop its natural resources this way. It doesn't have the power to say that.

The Chairman: I want to thank the minister and his officials for their appearance. I think this has been extremely helpful to work of the committee. I know, Minister, that you will be anxious to see what kind of report or recommendations come from our hearings. We are going to hear a number of witnesses before we conclude, but I think that your participation at this point in our process has been very helpful to us.

We thank you for taking the time not only to appear but also to prepare yourself in order that we could have what I think has been a very worthwhile and very interesting conversation this afternoon. Thank you very much.

Mr. Charest: Thank you very much. I look forward to it. As I say, members of the committee shouldn't misinterpret. Because we come to comment on certain things does not mean we are completely sold on one point of view. That's not the case. We look forward to how you can help us help all Canadians work out the Rubik's cube of constitution making.

The Chairman: We will keep the Rubik's cube in mind. Mr. Martin.

Mr. Martin: Are you going to take five minutes?

The Chairman: Do you want to take five minutes?

Mr. Martin: I wouldn't mind having two minutes, not to hold him up but just a two-minute discussion about what we are doing here.

The Chairman: All right. There has been a request by Mr. Martin. This is not to detain the minister. He wants to have a bit of a discussion with the rest of the committee, if committee members are available for five more minutes.

An hon. member: To attend to our Hallowe'en responsibilities?

The Chairman: Yes, that is right. Happy Hallowe'en to those who are going to be doing that. I think the committee members just for a moment are going to have a bit of a discussion. Before Mr. Martin has the floor, I just want to remind the committee that we have an extremely heavy week next week, which I have been made aware of. I know this is going to cause some difficulties for some of us, including those who are actively involved with Bill C-13. I just wanted

[Translation]

M. Charest: Tout dépend. Je ne voudrais pas trop compliquer les choses, mais nous devons nous arrêter à des détails techniques. Tout dépend de la raison pour laquelle le gouvernement fédéral est intervenu. Est-il question de permis ici? Autrement dit, nous ne pouvons pas dire aux provinces comment mettre leurs ressources en valeur après qu'une commission leur a dit qu'elles devraient ou ne devraient pas faire ceci ou cela. Qu'essaie-t-on d'empêcher? De quel pouvoir jouit-on en fin de compte? C'est la question qu'il vous faudrait vous poser dans ce cas précis. C'est pourquoi je parle du permis. Le gouvernement fédéral peut refuser de l'émettre pour telle ou telle raison, mais tout dépend de la raison.

Le gouvernement fédéral ne pourrait pas dicter à la province la façon de mettre en valeur ses ressources naturelles. Îl n'a pas le pouvoir de le faire.

Le président: Je voudrais remercier le ministre et ses fonctionnaires de leurs témoignages. Je pense qu'il a été extrêmement utile aux travaux du comité. Je sais, monsieur le ministre, que vous êtes impatient de voir à quel type de rapport ou de recommandations nous en arriverons. Nous allons entendre un certain nombre d'autres témoins avant de conclure, mais je dois dire que votre participation à nos délibérations nous a été très utile.

Nous vous remercions d'avoir pris le temps, non seulement de venir témoigner, mais de vous être préparés pour que nous puissions avoir une conversation que j'ai trouvée très utile et très intéressante cet après-midi. Merci infiniment.

M. Charest: Merci beaucoup. J'ai hâte, en effet. Comme je l'ai dit, je ne voudrais pas que les membres du comité interprètent mal mes propos. Le seul fait de faire des observations sur certaines choses ne veut pas dire que nous acceptons tout à fait un point de vue. Ce n'est pas le cas. Nous avons hâte de voir comment vous pouvez nous aider à aider tous les Canadiens à refaire le cube Rubik, ou plutôt la Constitution.

Le président: Nous nous rappellerons du cube Rubik. Monsieur Martin.

M. Martin: Allez-vous prendre cinq minutes?

Le président: Voulez-vous prendre cinq minutes?

M. Martin: J'aimerais peut-être prendre deux minutes, sans vouloir retarder le ministre, pour discuter de ce que nous faisons ici.

Le président: D'accord. M. Martin vient de me faire une demande. Nous ne voudrions pas retarder le ministre. Je veux discuter de certaines choses avec les membres du comité s'ils peuvent lui allouer cinq autres minutes.

Une voix: Pour nous acquitter de nos responsabilités de l'Halloween?

Le président: Oui, c'est exact. Joyeuse Halloween à ceux qui ont l'intention d'en profiter. Je pense que la discussion ne devrait pas durer plus de quelques minutes. Avant de céder la parole à M. Martin, j'aimerais rappeler au comité que nous avons, m'a-t-on dit, un horaire extrêmement chargé la semaine prochaine. Je sais que cela posera des difficultés pour certains d'entre nous, y compris ceux qui sont très accaparés par le projet de loi C-13. Je tenais à vous rappeler

to make sure that you do not lose sight of trying to complete the major part of our hearing work next week.

Mrs. Catterall: Is there a change to our schedule?

• 1725

The Chairman: No, it was the same schedule that was circulated about three weeks ago, but sometimes we don't look too far in advance. We might want to look at next week's. We have sessions that run most of Tuesday and Thursday mornings and a good chunk of Wednesday afternoon and evening.

Mr. Martin: I won't take a lot of time. I am just trying to get somewhat straight in my own mind where we are going with this. I would put to you a couple of questions.

You are sort of in a dual position here. Do we present this to the committee? Do you run back and forth between two tables? That is my first question.

Second, do you want to hear all of the witnesses before we start focusing in on where we are going? I will simply give you two questions and then I will throw it back to you.

There has been some talk about ecological union at this table. Do we, as a committee, share that view? Would we start to focus in on it now?

Second, I think the minister tried his best to answer the question I asked at the end. It's a very difficult question. I'm not sure, but he could almost have asked us what the hell we were doing. Maybe it's one of the things we should be responding to.

The Chairman: Let me answer your questions in order. First of all, we have not made a decision as to how or in what fashion we present our report. We automatically present any report to the House. That is a given. If we do more than that—and we have talked in the past about the possibility of making a formal presentation to the special committee on the Constitution—I think it's open to us. We want to see whether or not that makes sense in the context of whatever report we produce.

There is no agreement yet in the other committee as to what input they'll receive from individual parliamentarians, let alone any parliamentary committees that might want to speak to them.

Without prejudging a decision that hasn't yet been taken, I suspect there may be some opportunity at the end of their hearing process in mid-January to receive submissions from individual members and maybe from committees. But that is very much an open issue at the moment.

On whether or not we should try to resolve these issues now, I think that would be a little premature inasmuch as we have—as I pointed out a moment ago—a number of witnesses next week, and even one beyond next week. Kristen Douglas has prepared a good summary of some of the points that have already been raised. We have just put it into circulation. Members will want to look at that.

But I think we have to give a little time for all of us to digest. We've heard a good deal, including what we heard this afternoon. I wouldn't want to jump to any conclusions at this point until we have had virtually all of our witnesses.

[Traduction]

que nous essaierons la semaine prochaine d'entendre la majorité de nos témoins.

Mme Catterall: Y a-t-il un changement à notre calendrier?

Le président: C'est le calendrier qui vous a été distribué il y a trois semaines, mais il arrive parfois que nous ne le consultions pas très longtemps à l'avance. Vous voudrez peut-être regarder ce qui y figure pour la semaine prochaine. Nous avons des séances une bonne partie de la matinée, mardi et jeudi et une bonne partie de l'après-midi et de la soirée, mercredi.

M. Martin: Je ne voudrais pas prendre trop de temps, mais j'essaie de voir ou nous allons. J'aurais quelques questions à vous poser.

Nous avons une doubles position ici. Présentons-nous quoi que ce soit au comité? Faisons-nous la navette entre deux tables? C'est ma première question.

Deuxièmement, voulez-vous entendre tous les témoins avant que nous décidions sur quoi centrer nos efforts? Je vais simplement vous poser deux questions, puis je vous céderai la parole.

Il a été question d'union écologique à cette table. Partageonsnous ce point de vue, en tant que comité? Commencerions-nous à en discuter maintenant?

Deuxièmement, je pense que le ministre a essayé du mieux qu'il le pouvait de répondre à la question que j'ai posée à la fin. C'est une question très difficile. Il aurait sûrement pu nous demander à quoi nous voulions en venir. C'est peut-être une des questions auxquelles nous devrions répondre.

Le président: Permettez-moi de répondre à vos questions dans l'ordre. Premièrement, nous n'avons pris aucune décision quant à la façon dont nous allions présenter notre rapport. Nous présentons automatiquement tous les rapports à la Chambre. Voilà qui est réglé. Si nous voulons faire plus—et nous avons parlé de la possibilité de faire un exposé officiel au Comité spécial de la Constitution—nous avons le choix. Il nous faudra voir si cela cadre ou non avec le rapport que nous produirons.

L'autre comité n'a encore pris aucune décision quant à la contribution des divers parlementaires, sans compter les comités parlementaires qui pourraient vouloir le rencontrer.

Sans vouloir devancer une décision qui n'a pas été prise, je dirais qu'il offrira peut-être aux députés, voire aux comités, l'occasion de lui présenter leurs vues à la mi-janvier lorsqu'il aura terminé ses audiences. Mais c'est une question qui est encore loin d'avoir été réglée.

Quant à savoir si nous devrions régler ou non ces questions maintenant, je pense qu'il est encore un peu trop tôt pour le dire puisque nous entendrons—comme je l'ai dit tout à l'heure—un certain nombre de témoins la semaine prochaine et la semaine après. Kristen Douglas a préparé un bon résumé de certains des points qui ont déjà été soulevés. Nous venons tout juste de le faire circuler. Les députés voudront sûrement le lire.

Mais je pense que nous devons nous donner un peu de temps pour absorber tout cela. Nous avons entendu pas mal de choses, y compris cet après-midi. Je ne voudrais pas sauter aux conclusions tant que nous n'aurons pas entendu à peu près tous nos témoins.

In fact, Mr. Martin, you recently suggested two or three witnesses to us, which I have turned over to our research people for some follow-up. If we add those to the list, we definitely have some work to do before any of us, including myself, would want to try to come to a conclusion.

Mrs. Catterall: I am feeling the same sense Paul may have of where we are headed. I haven't seen the summary of what we've heard so far, but it would be helpful to me to have a brief discussion on that in terms of where we might want to focus with some of the coming witnesses.

For instance, I found it fairly helpful to be developing a couple of our reports as we were going along, as a kind of framework. I am wondering at this point in time, since in many ways this is a much bigger and less concrete issue, if it wouldn't be worth while having that kind of discussion to get the most out of our witnesses.

The Chairman: Perhaps Dr. Jackson might like to say a word or two on how he sees his work feeding back into our committee discussions.

Mr. Ian Jackson (Committee Researcher): I am still working as best I can—and I think Kristen is too—on the timetable we originally set out, that this committee would expect to have a draft report by late November so that it could work through it, go through revisions, and have its opinion by Christmas to be able to feed into the other committee.

I sense at this time—and it is really only a sense I've developed during this meeting—that the committee really is at a crossroads as to whether it wants to stick to that or whether it feels that deeper things are opening up and that, for better or for worse, it should take longer.

I think this relates to some of the reading I have been doing recently. We have had a good amount of evidence that has evolved around the government's proposals in the blue book. I think it would be possible to draft a report that summarized, much in the way I did if you remember global warming, the quotes from witnesses, etc., and then enabled the committee to express its view in the form of recommendations, based on that level of discussion.

• 1730

The reading I have done—and I am not a constitutional lawyer—is essentially within the existing framework. I listened to the minister, and the minister was talking within the existing framework. What has been been bothering me in the last 24 hours is the distinction between "concurrence" and "division". The Canadian Constitution, the minister was saying, works essentially on saying that this level of government does this, this level of government does that. There are some arguments that this isn't the best way to handle the system, particularly when you think in terms of an environment that is sending messages phrased as "economy and environment integration" and "global problems". They should be working more towards concurrence.

[Translation]

En fait, monsieur Martin, vous nous avez suggéré récemment deux ou trois témoins dont j'ai donné le nom à nos attachés de recherche pour qu'ils assurent le suivi. Si nous ajoutons ces témoins à la liste, nous aurons manifestement du travail à abattre avant que quiconque d'entre nous, moi-même y compris, veuille en arriver à une conclusion.

Mme Catterall: Comme Paul, je me demandais moi aussi où nous allons. Je n'ai pas encore vu le résumé des témoignages que nous avons entendus jusqu'à maintenant, mais cela m'aiderait si nous discutions brièvement des points sur lesquels nous pourrions vouloir insister avec certains de nos témoins à venir.

Par exemple, j'ai trouvé très utile d'avancer dans certains de nos rapports à mesure que nous cheminions. Je me demandais donc, étant donné qu'à bien des égards il s'agit cette fois-ci d'une question beaucoup plus vaste et moins concrète, s'il ne serait pas utile tout en poursuivant la discussion d'essayer d'obtenir le plus de renseignements possibles de nos témoins.

Le président: M. Jackson pourrait peut-être nous dire un mot ou deux sur la façon dont ces recherches pourraient nous aider dans nos discussions.

M. Ian Jackson (attaché de recherche du Comité): Je fais mon possible—et je pense que Kristen aussi—pour respecter le calendrier établi au départ, c'est-à-dire présenter un projet de rapport au comité d'ici la fin novembre pour qu'il l'examine, apporte des corrections et se fasse une opinion avant Noël pour pouvoir en faire part à l'autre comité.

J'ai l'impression—et c'est l'impression qui m'a été donnée au cours de cette réunion—que le comité se trouve à une croisée des chemins; il semble se demander s'il devrait s'en tenir au calendrier qu'il avait établi ou s'il ne lui faudrait pas approfondir les questions qui fusent de partout, quite à prendre plus de temps.

Je pense que cela a à voir avec certaines des lectures que j'ai faites récemment. Nous avons entendu bon nombre de témoignages au sujet des propositions formulées par le gouvernement dans son livre bleu. Je pense qu'il serait possible de rédiger un rapport dans lequel je rapporterais, comme je l'ai fait si vous vous souvenez pour le réchauffement de la planète, les propos des témoins, etc., et qui pourrait aider le comité à exprimer ses vues sous la forme de recommandations à partir des discussions.

Les lectures que j'ai faites—et je ne suis pas un constitutionnaliste—ne débordent pas le cadre existant. J'ai écouté le ministre, et ses propos s'inscrivaient eux aussi dans ce cadre. Ce qui me préoccupe depuis 24 heures, c'est la distinction entre «concordance» et «partage». D'après le ministre, la constitution précise quel ordre de gouvernement a compétence dans tel ou tel domaine. Certains affirment que ce n'est pas la meilleure façon de procéder, surtout en matière d'environnement où on entend des expressions comme «intégration de l'économie et de l'environnement» et «problèmes globaux». Je pense qu'on devrait viser davantage la concordance.

The minister spent a fair bit of time on concurrence, albeit not explicitly, but when he was talking about CCME, he clearly seized on the council of ministers as a mechanism by which this can happen.

There are arguments that if in fact you're thinking about this, you really ought to be thinking about a different type of Canadian Constitution than we have at present. My feeling is that may not be something this committee wants to get into at this time, but I think we're at that crossroads right now.

You may say, let's look at the evidence we're getting. I am impressed by the evidence that's flowing in. There is certainly enough for a report, but I think that report would then focus primarily on the government's proposals and the problems, the advantages, or whatever may be missing.

On the other hand, you may say, no, now that we have launched into this question of the division of powers and the environment, we really have to stick with it and think through what the environment is going to demand over the next 20 or 30 years, even if at the moment we haven't the constitution to do it.

Mr. Fulton: I'm glad Ian just said what he did, because it's becoming increasingly clear to me as we hear witnesses that we are guiding ourselves by the volume of evidence much more towards what kind of a special STP constitutional additive we can come up with, as opposed to what Ian is just talking about.

I thought the minister would spend more time on what I considered to be the key ecological measuring devices that we have. We are the largest in terms of waste. We are the largest contributors per capita to greenhouse warming. No matter how you want to cut it, Canadians are really bad on that end.

If you look at the jurisdictions we have, in British Columbmia 75% of our class 1, 2 and 3 waste discharge permits into the environment have been in significant non-compliance for more than a year. Eventually you have to realize that is a constitutional problem. The minister didn't want to say that while he was here today, but it is. It's not just whether or not you have a good Mr. Fix-It on the ground, who is a fisheries officer or whatever. Our constitutional problems are much more profound.

I would prefer, if necessary, that we go the extra bit of yardage so that at least one part of our report—maybe it won't be the whole of the report, but maybe we can make our STP recommendation, which might include a yes or no on a federal–provincial bill of rights, a yes or no on a Charter amendment to section 7, a yes or no on whether we keep section 91.24.

We can do all of that, but regrettably, from my reading and my discussions, particularly with people at the CEN conference, we really are going to have to come up with quite a different constitution from not just Canada, but everybody, if we are going to have a habitable and survivable planet.

[Traduction]

Le ministre s'est un peu attardé à la concordance, quoique pas explicitement, mais lorsqu'il a parlé du Conseil canadien des ministres de l'Environnement, il a clairement dit que c'était un mécanisme utile en ce sens.

Selon certains, si c'est votre façon de penser, vous devriez songer à un type de constitution différent de celui que nous avons actuellement. Le comité ne veut peut-être pas se lancer là-dedans pour l'instant, mais je pense qu'il est bel et bien à une croisée des chemins.

Vous pourriez peut-être vouloir examiner les témoignages que nous avons entendus. Je suis impressionné par tout ce qui nous a été présenté. Il y a certainement matière à rapport, mais je pense qu'un tel rapport serait axé principalement sur les propositions du gouvernement, les problèmes qu'elles soulèvent, les avantages qu'elles offrent ou les lacunes qu'elles présentent.

Par ailleurs, vous pourriez vous dire aussi que maintenant que nous avons entamé l'étude de la répartition des pouvoirs en matière d'environnement, nous devrions poursuivre dans la même veine et nous demander ce qu'il faudra faire pour l'environnement au cours des 20 ou 30 prochaines années, même si à ce moment-là nous n'avons pas la constitution voulue pour le faire.

M. Fulton: Je suis heureux qu'Ian ait dit ce qu'il vient de dire parce qu'il est de plus en plus clair pour moi, au fur et à mesure que nous entendons des témoins, que nous commençons à nous demander, étant donné la quantité des témoignages que nous avons entendus, quelles modifications nous pourrions bien apporter à la Constitution, par opposition à ce dont Ian parlait.

J'aurais crû que le ministre se serait attardé à ce que je considère comme nos principales mesures écologiques. Nous sommes les pires producteurs de déchets. Notre contribution par habitant à l'effet de serre est la plus importante. Peu importe la façon d'envisager la question, les Canadiens n'ont pas une très bonne réputation.

En Colombie-Britannique, par exemple, 75 p. 100 des détenteurs de permis de rejet des déchets de la catégorie 1, 2 et 3 sont loin de se conformer à la loi depuis plus d'un an. Il va falloir finir par se rendre compte que c'est un problème constitutionnel. Le ministre n'a pas voulu le dire aujourd'hui, mais ça l'est. La question n'est pas simplement de savoir s'il existe un bon homme à tout faire, d'un agent des pêches ou autre. Nos problèmes constitutionnels sont beaucoup plus graves.

Je préférerais, si cela est nécessaire, qu'on aille un peu plus loin et qu'on rédige au moins une partie de notre rapport—même si ce n'est pas le rapport tout entier—dans laquelle nous pourrions faire nos recommandations au sujet de la constitution, lesquelles pourraient consister à approuver ou à rejeter une charte fédérale-provinciale des droits, une modification à l'article 7 de la charte et le maintien du paragraphe 91.24.

Nous pouvons faire tout cela, mais malheureusement, d'après mes lectures et les discussions que j'aie eues, surtout à la conférence du RECE, il nous faudra en arriver à une constitution assez différente pas seulement pour le Canada, mais pour tous les pays, si nous voulons avoir une planète habitable et apte à survivre.

• 1735

I was glad to hear the minister at least responding on sustainable development. I understand that some of the other government ministers have not been so open, to even say what it means. They like to say it means what it says. I would like to hear more from Kristen and from Ian in terms of what kinds of decisions we could make here today, even tentative ones, to give them some kind of rubric to operate in.

The letter I sent you last night is an example of my frustration that the committee is sort of rumbling along. We are hearing some witnesses; God knows how our list actually came to be what it is. Obviously, we participated in putting it together, but I am not sure that it is as rounded out as it should be. I think there may be some other international personalities who might need to be drawn into this, to really help us. I am quite confident that in the rest of our lifetime we will not get back into a constitutional approach.

The Chairman: I am conscious of two things. Has anybody looked at the list for next week? I feel much of what people want to have on the table is going to be there. We are going to have Jim MacNeill, who is, to state the obvious, an international figure on all of this.

Mr. Fulton: He will be a pearl. We know that.

The Chairman: There are others, both the private sector and the public-interest groups, people like Crombie and the Canadian Bar Association. We are going to have a lot of input next week. I am a little concerned, quite frankly, as I look at this, because I realize the other demands that are on next week. It is going to be a tough week.

I would like to have the discussion that Mr. Martin has opened up here today. I think it has been good even to have this brief discussion, to remind us of what our major focus is. I really think we need to come back to that as soon as we have completed next week's hearings. That would be my inclination at the moment.

Mr. Fulton: If we go through too many more witnesses, though, we will have lost the opportunity to make the decision.

The Chairman: I think, from what I heard you say, Mr. Fulton, and from what I heard Ian Jackson say, that we have a major responsibility here. One of the components may be to respond to some of the specifics that are in the present Constitution, but that is really not our major focus. Okay? That was the intention at the outset. We wanted to take a much longer and larger look at this than just the kinds of things that will be in the current constitutional discussions.

We have been drawn in—I suppose it is the nature of the beast, because it is out there—to respond, and some of our witnesses have been drawn in. But I don't think we have lost sight of our essential objectives here—at least, I hope we haven't. I don't think our researchers have and I don't think most of our questioning has either, for that matter.

[Translation]

J'ai été heureux que le Ministre réponde au moins à la question sur le développement durable. Je crois comprendre que certains autres ministres ne se sont pas montrés aussi ouverts. Ils se plaisent à dire que l'expression se passe d'explications. J'aimerais que Kristen et Ian nous en disent plus long sur le genre de décisions que nous pourrions prendre ici aujourd'hui, même si elles étaient provisoires, pour qu'ils aient un cadre dans lequel travailler.

J'exprimais dans la lettre que je vous ai envoyée hier soir ma frustration au sujet de la lenteur des travaux du comité. Nous entendons certains témoins; Dieu sait comment notre liste en est venue à être ce qu'elle est. De toute évidence, nous l'avons dressée nous-mêmes, mais je ne suis pas certain qu'elle soit aussi complète qu'elle devrait l'être. Nous devrions peut-être appeller à notre aide certaines autres personnalités internationales. Je suis quasi persuadé que plus jamais dans notre vie nous n'aurons à participer à un tel débat constitutionnel.

Le président: Je suis conscient de deux choses. Quelqu'un a-t-il regardé la liste pour la semaine prochaine? Je pense qu'elle répondra à la plupart de vos préoccupations. Nous aurons parmi nous Jim MacNeill qui est, il va sans dire, une sommité internationale dans tous ces domaines.

M. Fulton: Nous nous en réjouissons d'avance.

Le président: Je pense à d'autres témoins, à des représentants de groupes d'intérêt des secteurs privé et public, à des gens comme Crombie et à l'Association du Barreau canadien. Nous serons joliment bien servis la semaine prochaine. Je suis un peu inquiet toutefois lorsque je regarde tout cela, sachant ce qui nous attend. Ce sera une semaine difficile.

M. Martin a bien fait de nous suggérer cette discussion aujourd'hui. Même si elle a été brève, elle nous a aidé à faire le point sur nos travaux. Je crois sincèrement que nous devrons y revenir lorsque nous aurons terminé nos audiences de la semaine prochaine. C'est ce que je serais enclin à faire maintenant.

M. Fulton: Si nous rencontrons de trop nombreux autres témoins, toutefois, nous aurons perdu l'occasion de prendre une décision.

Le président: Je pense, d'après ce que vous avez dit, M. Fulton et d'après ce qu'a dit Ian Jackson, que nous avons à assumer ici une grande responsabilité. Il entre peut-être dans nos attributions d'aborder certaines des questions intéressant la Constitution actuelle, mais ce n'est pas ce sur quoi nous devrions concentrer nos efforts. C'était l'intention au début. Nous voulions que notre examen ait une portée beaucoup plus vaste, qui ne se borne pas aux choses sur lesquelles porteront les discussions constitutionnelles.

Nous avons fini par nous laisser entraîner dans le débat—je suppose que c'est la nature humaine qui le veut—comme certains de nos témoins d'ailleurs. Cependant, je ne pense pas que nous ayons perdu de vue nos principaux objectifs ici—du moins je l'espère. Je ne pense pas que nos attachés de recherche les aient perdus de vue et je pourrais probablement dire la même chose de nos membres.

Mrs. Catterall: I wonder if it would be helpful if Ian could give some thought to where the gaps seem to be. There seems to be a general agreement that we want to probe beyond tinkering with what we have.

The Chairman: Between now and next Tuesday, perhaps some of the focus of the questioning for the witnesses could be prepared by our researchers, which we would circulate to all members. That might help to make sure that we do get the material on the table.

Mrs. Catterall: We have had a fair bit now and I think we could kind of define gaps in our knowledge or understanding that would be helpful with these witnesses.

Mr. Jackson: I think that will get you some way. I think that both Kristen and I feel that if we have omitted some people, it really is the constitutional lawyers and those people who are not addressing... The west coast people really addressed the government's proposals. We have not taken the broader view of how constitutional law and environmental thinking come together. I think if we were making recommendations about more witnesses, it would be that area that we would develop. But before next week, particularly before the Canadian Bar Association comes, I think it would be useful to have those sorts of questions.

My mind was running to how one would want to deal with this if you go any farther. The global warming study went on a lot longer, I think, than anybody expected, but it was probably worth doing. There is, again, the option of an interim report, which might limit itself primarily to the government's proposals. It might feed into that committee. At the same time, if the committee wanted to, it could spend a little longer, and I don't see it taking us too much longer, spilling over into the New Year, a month or two more on some of the broader picture of the environment vis-à-vis the Constitution.

• 1740

The Chairman: I have to signal that I would be quite concerned about that, frankly. I think it might diminish our final report and also it would tend, I think, to draw. . . There are other things that we really must deal with.

I am also conscious of the time today. There are people with small people who have to get going. I think we will have to adjourn at this point, and we will convene next week. Thank you.

This meeting is adjourned.

[Traduction]

Mme Catterall: Il serait peut-être utile qu'Ian nous donne une idée des lacunes possibles. Mes collègues semblent d'accord pour dire que nous ne voulons pas nous limiter à ce que nous avons

Le président: D'ici à mardi prochain, nos attachés de recherche pourraient peut-être nous dresser une liste de questions à l'intention de nos témoins que nous distribuerions à tous les membres. Nous serions ainsi assurés de pouvoir aller chercher les renseignements qu'il nous faut.

Mme Catterall: Nous en avons déjà pas mal et je pense que nous pourrions essayer de voir où sont nos lacunes pour bien nous préparer à rencontrer nos témoins.

M. Jackson: Je pense que cela vous aiderait. Si Kristen et moi avons oublié certaines personnes, ce sont probablement les constitutionnnalistes. ..les gens de la Côte ouest ont parlé des propositions du gouvernement. Nous n'avons pas cherché à avoir une vue d'ensemble des rapports entre le droit constitutionnel et l'environnement. Si nous devions vous recommander de rencontrer d'autres témoins, c'est de ce côté-là qu'il faudrait chercher. Mais avant la semaine prochaine, surtout avant la visite de l'Association du Barreau canadien, il nous serait utile d'avoir ces questions.

Je me demandais comment il faudrait procéder si vous voulez aller plus loin. L'étude sur le réchauffement de la planète a duré beaucoup plus longtemps, je pense, que ce à quoi on se serait attendu, mais ça valait probablement la peine. Il y a toujours la possibilité d'un rapport provisoire, qui pourrait porter uniquement sur les propositions du gouvernement. Ce serait peut-être utile au comité. Par ailleurs, si le comité le souhaitait, il pourrait consacrer un peu plus de temps à son étude et je ne vois pas pourquoi il lui faudrait plus d'un mois ou deux, ce qui l'amènerait au début du Nouvel An, pour se faire une idée d'ensemble de l'environnement et de la Constitution.

Le président: Je tiens à vous dire que je ne suis pas trop certain de vouloir m'embarquer là-dedans. Je pense que cela pourrait diminuer la valeur de notre rapport final et nous amènerait... Il y a d'autres sujets sur lesquels nous devons absolument nous pencher.

Je sais aussi l'heure qui l'est. Il y en a parmi nous qui ont de jeunes enfants et qui doivent partir. Je pense que nous devrons suspendre nos travaux pour l'instant pour nous retrouver la semaine prochaine. Merci.

La séance est levée.









MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From the Department of Environment:

Karen Brown, Vice-president, Policy and Regulatory Affairs, Federal Environmental Assessment Review Office.

TÉMOIN

Du ministère de l'Environnement:

Karen Brown, vice-présidente, Politique et affaires réglementaires, Bureau fédéral d'examen de l'évaluation environnementale.





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 16

Tuesday, November 5, 1991

Chairperson: David MacDonald

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 16

Le mardi 5 novembre 1991

Président: David MacDonald

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l' Committee on

Environment

Environnement

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2) Consideration of the "Greening of the Hill Program"

Pursuant to Standing Order 108(2), "Study of the division of powers on environmental issues"

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, étude du programme «La Colline Verte»

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, «Étude la répartition des pouvoirs en matière d'environnement»

APPEARING:

The Honourable John A. Fraser P.C., Q.C., Speaker of the House of Commons

WITNESSES:

(See back cover)

COMPARAÎT:

L'honorable John A. Fraser, c.p., c.r., Président de la Chambre des communes

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991

Printed on recycled paper.

24262-1

Imprimé sur papier recyclé.

STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT

Chairperson: David MacDonald

Vice-Chairpersons: Yvon Côté Paul Martin

Members

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT

Président: David MacDonald

Vice-présidents:

Yvon Côté Paul Martin

Membres

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 5, 1991 (17)

[Text]

The Standing Committee on Environment met at 8:40 o'clock a.m. this day in Room 371, West Block, the Chairperson, David MacDonald, presiding.

Members of the Committee present: Marlene Catterall, Lee Clark, David MacDonald and Brian O'Kurley.

Acting Members present: Rex Crawford for Paul Martin and Len Taylor for Jim Fulton.

In attendance: From the Library of Parliament: Kristen Douglas, Research Officer. From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Ian Jackson, Consultant.

Appearing: The Honourable John A. Fraser, Speaker of the House of Commons.

Witnesses: From the House of Commons: Angela Ebsworth, Environmental Coordinator. From the Canadian Bar Association: Melina Buckley, Associate Director Legislation and Law Reform, H. Scott Fairley, Chairman of Constitutional Law, Franklin Gertler, Chairman of Environmental Law and Brad Morse, Treasurer Native Justice.

In accordance with its mandate under Standing 108(2), the Committee proceeded to consider the "Greening of the Hill Program".

The Speaker made an opening statement and, with Angela Ebsworth, answered questions.

At 9:34 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 9:47 o'clock a.m., the sitting resumed.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of its study of the division of powers on environmental issues.

Melina Buckley, H. Scott Fairley, Franklin Gertler and Brad Morse made opening statements and answered questions.

At 11:53 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Normand Radford

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 5 NOVEMBRE 1991 (17)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement se réunit aujourd'hui à 8 h 40, à la pièce 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de David MacDonald (*président*).

Membres du Comité présents: Marlene Catterall, Lee Clark, David MacDonald et Brian O'Kurley.

Députés suppléants présents: Rex Crawford pour Paul Martin et Len Taylor pour Jim Fulton.

Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement: Kristen Douglas, attachée de recherche. Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Ian Jackson, expert-conseil.

Comparaît: L'honorable John A. Fraser, Président de la Chambre des communes.

Témoins: De la Chambre des communes: Angela Ebsworth, coordonnatrice de l'environnement. Du Barreau canadien du droit: Melina Buckley, directrice associée, Réforme du droit et de législation; H. Scott Fairley, président, Droit constitutionnel; Franklin Gertler, président, Droit d'environnement; Brad Morse, trésorier, Droits autochtones.

Conformément à son mandat établi en vertu du paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité entame l'étude du programme «La Colline verte».

Le Président fait une déclaration, puis répond aux questions avec Angela Ebsworth.

À 9 h 34, la séance est suspendue.

À 9 h 47, la séance reprend.

Conformément à son mandat établi en vertu du paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité poursuit l'étude sur la répartition des pouvoirs en matière d'environnement.

Melina Buckley, H. Scott Fairley, Franklin Gertler et Brad Morse font des déclarations liminaires, puis répondent aux questions.

À 11 h 53, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Normand Radford

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, November 5, 1991

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 5 novembre 1991

• 0838

The Chairman: I now call the meeting to order.

I welcome members at this early hour. We are delighted this morning to welcome the Speaker of the House of Commons on what I think has been one of the most imaginative and important programs that has occurred in this Parliament. Members will recall that more than two years ago several of our colleagues, some of whom are with us and some of whom are not this morning, had been in active conversation with the Speaker. As a result of that, a decision was taken to take a very hard look at the environmental stewardship of Parliament Hill itself.

I won't bore members with a long recitation of events. I will simply say that we have seen a very active and important program take place in the greening of the Hill, led by the Speaker of the House of Commons and the Board of Internal Economy, and with the active support of members of this committee.

Mr. Speaker, we know it's a rare occasion when you appear as a witness before a parliamentary committee, but we know that you have a particularly sympathetic relationship with and support for the work of the environment committee of the House of Commons. This committee has done a number of important tasks in the last two and a half years, but perhaps none touched more directly on our day-to-day lives than the way in which we conduct ourselves within the confines of Parliament Hill itself. We have received, and members have had a brief opportunity to look at, "Greening the Hill: A Retrospect", but we are naturally looking forward to your own direct presentation. Then in the brief time that is afforded to us-and we have only about three-quarters of an hour-we will have an opportunity to discuss the implications of the report and the future activity that is contemplated.

• 0840

Welcome, Mr. Speaker, to this meeting of the Environment Committee.

Hon. John Fraser (Speaker of the House of Commons): Thank you very much, Mr. Chairman, colleagues and guests. It is a great pleasure to be here for the tabling of this report, "Greening the Hill: A Retrospect". Bilan de la situation. I appear in front of you perhaps a little surprised at just how much we have accomplished over the last year and a half, and I think probably all of you are a little surprised as well.

Les députés qui faisaient partie du Comité en 1989 se rappelleront comment le programme *La colline verte* a vu le jour. Au printemps de 1989, ensemble, nous en sommes venus à la conclusion que nous nous devions d'assumer la

Le président: La séance est ouverte.

Je vous souhaite la bienvenue, à cette heure si matinale. Nous sommes très heureux d'accueillir ce matin le Président de la Chambre des communes pour traiter de ce que j'estime être l'un des programmes les plus importants et les plus innovateurs qui aient conçus au cours de cette législature. Vous vous souviendrez qu'il y a un peu plus de deux ans, plusieurs de nos collègues, dont certains sont ici ce matin et d'autres non, avaient eu avec le Président un entretien assez animé. Après quoi, il avait été décidé d'examiner de près dans quelle mesure l'intendance de la colline du Parlement respecte l'environnement.

Je ne vais pas vous ennuyer avec une longue énumération des mesures qui ont été prises. Je dirais tout simplement qu'on a mis en place sur la Colline un programme écologique très dynamique, sous la direction du Président de la Chambre des communes et du Bureau de régie interne. Les membres du comité appuient sans réserve ce programme.

Monsieur le Président, nous savons qu'il est rare que vous comparaissiez devant un comité parlementaire, mais nous savons aussi que vous entretenez de très bonnes relations avec le Comité de l'environnement de la Chambre des communes et que vous appuyez son travail. Le comité a rempli différentes tâches importantes depuis deux ans et demi, mais peut-être que rien n'a plus d'incidence sur notre vie quotidienne que la façon dont nous nous comportons dans l'enceinte de la colline du Parlement. Nous avons reçu, et les membres ont eu l'occasion d'y jeter un coup d'oeil, le document intitulé *La colline verte: Bilan de la situation*, mais nous sommes impatients d'entendre votre exposé. Dans le peu de temps dont nous disposons, environ trois quarts d'heure, nous discuterons des répercussions du bilan et des mesures qu'on envisage pour l'avenir.

Monsieur le Président, bienvenue à cette réunion du Comité de l'environnement.

L'honorable John Fraser (Président de la Chambre des communes): Merci beaucoup, monsieur le président, chers collègues et invités. J'ai le grand plaisir d'être ici aujourd'hui pour déposer ce rapport intitulé «La colline verte: Bilan de la situation». Je dois vous dire en toute franchise que je suis un peu surpris des progrès réalisés au cours des dix-huit derniers mois, comme le sont sans doute beaucoup d'entre vous.

The members who sat on the 1989 Committee will surely remember how the *Greening the Hill* program began. In the spring of 1989, we all came to the conclusion that we should take responsibility for what we were doing to the

responsabilité de nos propres actions vis-à-vis de l'environnement. En juillet de la même année nous avions décidé de créer un modèle d'intervention et de faire plus de leadership en commençant à l'appliquer ici même à la Chambre. Nous avons demandé à une firme d'experts-conseils sur l'environnement, Energy Pathways de nous recommander des façons de changer nos modes de fonctionnement de manière à préserver davantage l'environnement.

J'ai ensuite formé un groupe de travail composé de cadres supérieurs de la Chambre afin de superviser cette étude et d'élaborer un plan d'action fondé sur les recommandations de ces spécialistes.

En juin 1990, nous lancions le programme La colline verte.

I am pleased to begin by stating that the Greening the Hill program is a success, and it is our success. When I say "our", I mean everybody who's been involved in it. But still, Mr. Chairman, we cannot linger too long on just a sense of satisfaction. We have made strides and now we must encourage and assist others in their efforts. Also, I think we must look beyond the product of our changes and examine the process.

It is probably true to say that Greening the Hill has changed the way we behave. We sort our waste paper into grades at our desks; we collect our empty glass containers and cans; we buy recycled paper products; we double-side copy and, as witnessed by the creation of the bicycle task force, we promote alternatives to motor vehicles. These are products of the Greening the Hill.

The process has resulted in changes in the way we think. We see our blue and white baskets full of paper and we are amazed at the amount of waste that we create. Now we're beginning to think about our consumption and our over-consumption. Quite clearly, our spark and determination caught on, and today I have the pleasure to acknowledge a few of the individuals responsible for the Greening the Hill program.

I have beside me Angela Ebsworth, the environmental co-ordinator for Greening the Hill. As you are aware, Ms Ebsworth reports directly to me, a relationship that has, I think, been very helpful to the entire operation. This structural change, the creation of a co-ordinator's position and its direct reporting relationship, is not without significance. It is, I believe, at the root of the success of the program. Fundamentally, it is the base of the model and it should be emulated by other organizations.

Also I would like to take time to recognize Catherine Badke, Ms Ebsworth's assistant, and the members of the Senior Management Committee on the Environment and the Communications and Education Subcommittee, many of whom are here today. I just might list some of them: Mr. Paul Diamond, Mr. Tony Dambrauskas, Mr. François Lemay, Mr. Bob Macquarrie, of course, Ms Rhonda Warlow, Mr. Fred Whalen. I think I've got all who are here. They have made, along with others, a great contribution to what we're attempting to do.

[Traduction]

environment. In July of that same year, we decided to draft an action plan and to show more leadership by implementing it here on the Hill. We hired Energy Pathways, an environmental consulting firm, to make recommendations on how we could reduce the impact we had on the environment.

I then set up a task force, which consisted of senior House of Commons managers, to supervise the study and to draft a new action plan based on the specialists' recommendations.

In June 1990, we launched the Greening the Hill program.

Je tiens d'abord à vous annoncer que le programme «La Colline verte» est une réussite, et elle est notre réussite. Lorsque je dis «notre», je pense à toutes les personnes qui y ont participé. Toutefois, monsieur le président, nous ne devons pas nous arrêter là. Nous avons fait des progrès importants et nous devons maintenant encourager et aider les autres à en faire autant. En outre, je pense que nous devons regarder au-delà des résultats et examiner le processus.

Il va sans dire que «La Colline verte» a changé nos habitudes. Dans chaque bureau, les papiers sont triés selon la qualité; nous gardons les bouteilles, les pots en verre et les cannettes vides; nous achetons des produits faits de papier recyclé; nous faisons des photocopies recto-verso, et comme la création d'un groupe de travail sur la bicyclette en fait foi, nous encourageons les gens à utiliser un autre mode de transport que la voiture. Ces initiatives découlent du programme «La Colline verte».

Nos attitudes ont également changé. Nous voyons les paniers bleu et blanc pleins de papier et nous sommes étonnés de constater ce gaspillage. Nous commençons à prendre conscience de notre consommation et de notre surconsommation. Évidemment, notre enthousiasme et notre détermination ont fait boule de neige, et aujourd'hui j'ai le plaisir de féliciter quelques—unes des personnes qui sont responsables du programme «La Colline verte».

J'ai à côté de moi M^{me} Angela Ebsworth, la coordonnatrice de l'environnement pour «La colline verte». Comme vous le savez, elle relève directement de moi et, à mon avis, cette situation a grandement contribué au succès du programme. Ce changement dans la structure hiérarchique, la création du poste de coordonnateur et son rattachement direct à la présidence ne sont pas des facteurs négligeables. En fait, c'est grâce à ces facteurs que le programme a été une réussite. Il constitue la pierre angulaire d'un modèle dont d'autres institutions devraient s'inspirer.

Je voudrais aussi prendre quelques minutes pour remercier M^{me} Catherine Badke, l'adjointe de M^{me} Ebsworth, ainsi que les membres du Comité des cadres supérieurs sur l'environnement et du Sous-comité des communications et de l'éducation, dont plusieurs sont ici aujourd'hui. Permettez-moi de vous en nommer quelques-uns: M. Paul Diamond, M. Tony Dambrauskas, M. François Lemay, M. Bob Macquarrie, évidemment, M^{me} Rhonda Warlow, M. Fred Whalen. Je pense que j'ai nommé tous ceux qui sont ici aujourd'hui. Avec d'autres, ils ont grandement contribué à la mise sur pied de notre projet.

• 0845

Toutefois, avant d'aller plus loin, je devrais signaler que le succès du programme *La colline verte* est avant tout attribuable à nous tous, députés, membres de notre personnel et employés de la Chambre, qui avons pris les mesures nécessaires pour que ce programme fonctionne vraiment. Maintenant, je voudrais vous entretenir du rapport comme tel.

Comme vous avez pu le constater à sa lecture, il s'agit vraiment d'un manuel pratique. Dès le départ le programme La colline verte devait constituer un modèle d'intervention que d'autres organisations pourraient mettre en oeuvre elles aussi. Il est donc essentiel que nous consignons par écrit les efforts que nous avons déployés afin que d'autres puissent en profiter. Par conséquent le rapport porte principalement sur les mesures qui ont été prises et sur la façon dont elles l'ont été.

Au cours des 18 premiers mois, nous avons mis l'accent sur les mesures correctives qui devaient être prises immédiatement et qui étaient rentables sur le plan économique. Nous avons donc concentré notre action sur les secteurs où l'on pouvait obtenir immédiatement des résultats spectaculaires: recyclage de papier, compostage des restes d'aliments et des déchets, pour n'en nommer que quelques uns.

We've addressed the immediate and quickly do-able issues first, thereby creating a success pattern to follow for the more complex and costly initiatives as well as those tasks that require a greater effort on the part of us all on the Hill. Since you have the report in your hands, I'll not detail any of the results. Instead, we'll highlight some of the future initiatives under the Greening the Hill program.

The House of Commons, like most organizations, does not function in isolation. We have a tenant-landlord relationship with Public Works Canada, and so must work co-operatively with Public Works to effect changes in building operations. The National Capital Commission manages our outside property; therefore, we must also share our environmental goals with the National Capital Commission.

Nous nous sommes aperçus que nous ne pouvions résoudre seuls les problèmes environnementaux de la Chambre. Nous avons donc cherché à nous associer d'une manière efficace avec de nombreuses organisations. Ainsi, une vérification de la consommation énergétique a été tout récemment effectuée à l'Édifice du Centre en collaboration avec Énergie, Mines et Ressources Canada, Travaux publics Canada et Hydro-Ontario. Cette vérification nous permet d'élaborer des programmes d'économie d'énergie facilement applicables et d'établir de véritables objectifs dans ce domaine.

Plus tard, au cours de l'année, nous collaborerons avec un autre organisme, cette fois Environnement Canada; une étude détaillée sera en effet réalisée sur la consommation d'eau à l'Édifice du Centre afin de rassembler les données nécessaires à l'établissement d'objectifs de réduction et d'un solide programme de sensibilisation des occupants de cet immeuble.

De plus, depuis juin dernier, nous travaillons avec Agriculture Canada à la mise en place de notre programme de compostage des restes de fruits et légumes. [Translation]

However, before going any further, I would like to point out that the success of the *Greening the Hill* program was due to the efforts made by all of us, Members of Parliament, staff and House employees who took the necessary steps to ensure that the program really worked. Now I would like to discuss the report itself.

No doubt, as you read it, you realized it was really like reading a manual. From the outset, the *Greening the Hill* program was to be a model action plan that other organizations could emulate. It is therefore crucial that the steps taken be put in writing so that others may benefit from our experience. The report, therefore, mainly deals with the measures taken and their implementation.

Over the past year and a half, we focussed on implemeting immediate corrective measures that were economically viable. We therefore concentrated our efforts on sectors where we could achieve immediate and impressive results, such as paper recycling and composting of food and other wastes, to name but a few.

Nous avons d'abord mis l'accent sur les mesures qui devaient être prises immédiatement et qui étaient faciles à appliquer; les résultats favorables devaient ouvrir la voie à des initiatives plus complexes et plus coûteuses ainsi qu'à des tâches qui demanderaient un effort supplémentaire de la part de nous tous ici sur la Colline. Puisque vous avez le rapport en main, je ne vais pas entrer dans le détail des résultats. Nous allons plutôt faire ressortir d'autres initiatives prévues dans le programme «La colline verte».

Comme la plupart des organismes, la Chambre des communes n'est pas une entité isolée. Nous avons un rapport de locateur à locataire avec Travaux publics Canada, et nous devons donc travailler avec ce ministère pour apporter des changements aux bâtiments. La Commission de la Capitale nationale s'occupe de l'entretien des terrains extérieurs et nous devons donc collaboré avec elle pour atteindre nos buts sur le plan de l'environnement.

We realized we could not solve the House's environmental problems on our own. We therefore tried to work effectively with a number of other organizations. We recently worked with Energy, Mines and Resources Canada, Public Works Canada and Ontario Hydro to conduct a study of energy consumption in Centre Block. The study will help us implement a simple energy efficiency programme and to set clear energy reduction goals.

We plan to work with another organization later in the year, namely Environment Canada; a detailed study on water consumption in Centre Block will be carried out to collect data which will then be used to set goals and to implement a solid awareness program aimed at the buildings' occupants.

Moreover, we have been working with Agriculture Canada since last June to implement our first fruit and vegetable waste composting project.

I've highlighted these examples not just to indicate our future plans, but to draw attention to the absolute need for partnerships. Saving the environment is not about being first or the best. It would accomplish very little for us to sit here and throw out competitive challenges to others by saying, "We have done it. Why have you not?" Instead we are saying, "Here is what we have done. Here is how we have done it. We hope you follow our lead."

• 0850

In all cases, we have worked hard to change the way people perceive their responsibilities. We are striving to change the corporate culture so that it becomes one that factors into the decision-making process the environmental impact of that decision. I don't think anybody should pretend that this has been easy; it has required some cajoling and some arm twisting—metaphorically, of course—but I think basically it has been done because of some very clear-headed thinking on the part of everyone who has been involved in it and because of basic enthusiasm.

Clearly, we intend to build on the success of the Greening the Hill program. We will continue with many of the ongoing initiatives; we will try to continue to keep abreast of the changes in order to maintain our program. Now, however, the greatest challenge for us is to have others do as we have done. We have demonstrated that dramatic change is possible and that it is possible in a timely, cost-effective fashion.

Greening the Hill began with the realization that we must take responsibility for our actions. We hope that all of us will be able to set and are setting an example in spreading the word and encouraging others in their pursuit of change.

Mr. Chairman, I want to say to you and the members of the committee that as we all know, this greening of the Hill grew out of discussions among us all-certainly myself, my staff and members of this committee. Without taking anything away from what our employees on the Hill have done, because that has been remarkable, I just want the committee and you, Mr. Chairman, to know that in my view the fact that we have had throughout this exercise the support of a House of Commons standing committee has made a great deal of difference. It has given us, if I can put it this way, some moral authority that we might have had to work harder to get without your support. I am not saying that because I expect to get out of here without some piercing questions, but I am saying that it has been a great comfort and I think a great help when mobilizing our resources and talking with other people to say that this is not just something that is being watched among the employees of the Hill alone, this is something that has the attention of the House of Commons. I think that has been very helpful indeed.

We are very much prepared to answer questions, Mr. Chairman. When we get into detail, I will of course refer detailed questions to Ms Ebsworth.

[Traduction]

J'ai souligné ces exemples non seulement pour vous faire part de nos projets d'avenir, mais aussi pour attirer votre attention sur le grand besoin de s'entraider. La protection de l'environnement ne se réduit pas à la question de savoir qui est le premier ou le meilleur. Il serait inutile de s'asseoir autour de cette table et de lancer des défis aux autres en leur disant: «Nous avons réussi. Pourquoi pas vous?» Nous disons plutôt: «Voici ce que nous avons fait. Voici comment nous l'avons fait. Nous espérons que vous allez nous emboîter le pas.»

En toutes circonstances, nous avons beaucoup fait pour amener les gens à concevoir autrement leurs responsabilités. Nous voulons absolument faire changer l'attitude des entreprises afin qu'elles tiennent compte, au moment de prendre des décisions, de l'incidence de ces décisions sur l'environnement. Je ne pense pas qu'on puisse prétendre que la tâche a été facile; il a fallu se montrer insistants et forcer la main à plusieurs personnes, au sens figuré, bien sûr, mais je pense que si on a réussi, c'est que tous les intéressés ont bien réfléchi à la question et se sont montré très enthousiastes.

Il va sans dire que la réussite du programme «La Colline verte» n'est qu'un début. De nombreuses autres initiatives suivront; nous tenterons de nous tenir au courant de l'évolution de la situation afin de maintenir notre programme. Toutefois, pour l'instant, la grande tâche qu'il nous faut accomplir, c'est d'amener d'autres groupes à faire comme nous. Nous avons montré qu'on peut changer les choses du tout au tout, que c'est possible de le faire au moment propice et de façon rentable.

«La Colline verte» a vu le jour parce que nous reconnaissons que nous devons assumer la responsabilité de nos actes. Nous espérons que nous pourrons tous donner l'exemple et que nous le faisons déjà en véhiculant ce message et en incitant les autres à changer.

Monsieur le président, j'aimerais vous dire à vous ainsi qu'aux membres du comité que, comme nous le savons tous, «La Colline verte» est un programme qui est né d'entretiens que nous avons eus tous ensemble, moi-même, mon personnel et les membres du comité. Sans vouloir diminuer le moindrement l'importance de ce que les employés de la Colline ont accompli, car c'est un travail remarquable, je tiens simplement à ce que le comité et vous-même, monsieur le président, sachiez qu'à mon avis, le fait que pendant tout cet exercice nous ayons bénéficié de l'appui du comité permanent de la Chambre des communes a été d'une très grande importance. Cet appui nous a conféré, si je peux dire, une autorité morale, que nous aurions peut-être eu plus de mal à obtenir sans votre appui. Je ne dis pas cela dans l'espoir d'esquiver les questions épineuses, mais je veux dire que, quand il a fallu mobiliser nos ressources et discuter avec d'autres, notre tâche a été facilitée par le fait que l'on pouvait dire que ce programme n'était pas l'affaire des seuls employés de la Colline, mais qu'il retenait également l'attention de la Chambre des communes. J'estime donc que cet appui a été très

Nous sommes maintenant prêts à répondre aux questions, monsieur le président. Quand nous arriverons aux questions pour lesquelles il faudra fournir des données détaillées, je demanderai à M^{me} Ebsworth d'y répondre.

Perhaps some members have not yet had a chance to look closely at the publication, "Greening the Hill: A Retrospect". However, if you look at the table of contents, you will see that we have tried to present to you a very thorough story indeed of what we have attempted to do and what we have accomplished. There is of course the introduction; then there is the chapter on how we got started, the structural part of it, which is important. Next we have "The Office of the Environment and Programme Management". Then we get into specifics: the paper campaign, restaurant services, building operation and maintenance, transportation, procurement, maintenance, communications, and other matters. I hope this document, in itself, will be of considerable assistance to other organizations, which we hope will follow our example.

The last thing I want to say, Mr. Chairman, is on the question of examples. You have heard me say this before, I think, but it is important to keep it in mind. If we are going to have an example that will be followed, we must always stay within the bounds of common sense and what is practical. It would do very little good in terms of setting an example if we employed vast resources, which perhaps we could employ more than some other places in the country, to do some things dramatically, but which would not be the kinds of things that other organizations or corporations, or even other government places, could follow. So there is a common-sense practicality to what we have been doing, and it's important to keep that in mind.

• 0855

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Speaker. We have a little less than half an hour because of your schedule. We want to give all members an opportunity to participate, so I'm going to suggest an opening round of five minutes, and then rounds of three minutes each. In that way everybody will have a chance to ask at least one question, and maybe, if we're very efficient, two questions.

I'll begin with Mr. O'Kurley.

Mr. O'Kurley (Elk Island): I'd like to thank the Speaker and his assistants for appearing before the committee and sharing this very valuable information and providing an update as to the progress that the Greening the Hill program has made.

I note in appendix A a very concise identification of mission and mandate and goals. I'm curious as to what approach has been taken or what specific evaluation mechanisms have been used to determine to what extent these goals have been achieved. How do you measure progress? What system do you use in measuring the progress towards achievement of the goals?

Mr. Speaker Fraser: I'm going to ask Angela Ebsworth to comment on that, but just before we get into it, one of the things we've found that's a bit of a puzzle when we're trying to measure our achievement is that we don't have a baseline to go on. In other words, what we were doing before we began doing this was never really fully measured. So as time goes on we'll have a far better idea of what we have really accomplished. The difficulty right now is we know what we're

[Translation]

Peut-être que certains membres n'ont pas encore eu l'occasion d'examiner de près le document intitulé «La Colline verte: bilan de la situation». Néanmoins, vous verrez à la table des matières, que nous avons essayé de présenter un compte rendu très détaillé de ce que nous avons tenté de faire et de ce que nous avons réussi à faire. Il y a bien sûr l'introduction; ensuite, le chapitre sur la mise en route, où l'on explique la structure de fonctionnement, ce qui est très important. Ensuite, le chapitre intitulé «Le bureau de l'environnement et la gestion du programme». On aborde ensuite des points précis comme: la campagne de recyclage du papier; le service de restauration; l'exploitation et l'entretien des immeubles, le transport, les achats, l'entretien des jardins, les communications et d'autres questions. J'espère sincèrement que ce document aidera beaucoup d'autres organisations, qui, nous l'espérons, suivront notre exemple.

Enfin, monsieur le président, j'aimerais revenir sur cette question de l'exemple. Vous m'avez déjà entendu parler de cela, mais je pense qu'il est important d'y revenir. Si nous voulons servir d'exemple, il nous faut toujours rester à l'intérieur des limites du bon sens, nous montrer réalistes. On ne donnerait pas un exemple probant en utilisant énormément de ressources, des ressources qui nous sont peut-être plus accessibles qu'à d'autres, pour faire des choses spectaculaires, qui ne correspondraient pas cependant au type de mesures que d'autres organisations ou d'autres entreprises, ou même d'autres paliers de gouvernement, pourraient prendre. Il faut donc faire appel à son sens pratique, et il est important de se le rappeler.

Merci monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur le Président. Il nous reste un peu moins d'une demi-heure. Nous voulons donner à tous les membres l'occasion de prendre la parole, et c'est pourquoi je vais proposer une première ronde de questions de cinq minutes, puis ensuite des rondes de trois minutes chacune. Ainsi, tout le monde aura l'occasion de poser au moins une question, et, peut-être, si tout va très bien, deux questions.

D'abord, M. O'Kurley.

M. O'Kurley (Elk Island): Je tiens à remercier le Président et son personnel de comparaître devant le comité et de nous communiquer cette information très précieuse qui nous permet de nous rendre compte des progrès accomplis par le programme «La Colline verte».

Je constate qu'à l'annexe A, on trouve un énoncé de missions très détaillé. J'aimerais savoir quelle formule on a adopté ou quel mécanisme d'évaluation on a utilisé pour établir dans quelle mesure on a atteint les objectifs visés. Comment mesurez-vous les progrès réalisés? Quel système utilisez-vous pour établir dans quelle mesure vous avez atteint les objectifs fixés?

Le Président Fraser: Je vais demander à M^{me} Angela Ebsworth de répondre à cette question, mais, auparavant, j'aimerais dire qu'il nous a paru assez difficile d'essayer de mesurer ces progrès, compte tenu du fait que nous n'avions pas de point de comparaison. Autrement dit, on n'avait jamais vraiment mesuré quelle était la situation avant la mise en application du programme. Au fil du temps, nous aurons donc une meilleure idée de ce que nous avons vraiment

doing, but we don't really have confident data of what we were doing yesteryear, if I can put it that way.

Ms Angela Ebsworth (Environmental Co-ordinator, House of Commons): I think that essentially answers the question in terms of using a yardstick to measure our success in asking are we achieving a 50% diversion from landfill or are we cutting back by 32%, for example, on water consumption. We don't have baseline data for our water consumption, for our energy consumption; nor do we have absolute figures for how much waste we were throwing away previous to setting up the program.

If you look to appendix B, where we list what all the actual weights are in terms of our waste diversion program, you'll get an idea of what, in terms of real figures, we are diverting. In order to have a point of comparison, we intend certainly to use the results from our energy audit, to finish with the conducting of our water audit. As well, we hope in the new year to do a waste audit so we will have some absolute figures so we can say to the public, this is what we've achieved. If there's no tag to hang it from, then to say that we divert 550 tonnes of waste paper from the House is absolutely irrelevant for anybody, other than, goodness, why do you have so much to begin with?

Also, if you want to look at whether we are achieving our mission in terms of the overall purpose of setting up this kind of program other than certainly to reduce our impact on the environment, I think you can measure that by the actions people are taking: the fact that we are participating in all of these voluntary programs, the fact that management at the House are finding within their existing budgets sources to fund certain projects that need capital expenses.

So in terms of a tangible figure, no, we are not prepared yet to be able to say we are diverting x percentage of our waste from landfill. But in terms of if we are actually getting people on board in thinking the way they're thinking, absolutely. You can see that in the letters the Speaker receives from either members of this committee, Members of Parliament, or the public, as well as the interest the media has shown. Given the amount of response we've received from the outside, we are certainly setting an example.

Mr. O'Kurley: With regard to some of the other, perhaps less quantifiable, goals—for example, to raise awareness of environmental activities in the House of Commons both on and off the Hill—I'm curious as to whether or not there have been any formal surveys or any formal research done or plans for a longitudinal type of study so that at a certain point in time we can say that such-and-such is the general level of awareness, and then at a certain

[Traduction]

accompli. Pour l'instant, le problème, c'est que nous savons ce que nous sommes en train de faire, mais nous n'avons pas de données fiables sur ce qui se faisait auparavant.

Mme Angela Ebsworth (coordinatrice de l'environnement, Chambre des communes): En effet, il faut disposer d'un jalon pour savoir dans quelle mesure nous avons atteint notre objectif, si nous avons obtenu un taux de récupération de 50 p. 100 ou si nous avons réduit de 32 p. 100, par exemple, notre consommation d'eau. Or, nous n'avons pas de point de repère en ce qui concerne notre consommation d'eau, notre consommation d'énergie; pas plus que nous n'avons de données concrètes en ce qui concerne la quantité de rebuts que nous ne récupérions pas avant la mise en place du programme.

Vous verrez à l'annnexe B un tableau où figurent, en chiffres réels, les quantités récupérées. Pour avoir un point de comparaison, nous prévoyons utiliser les résultats de notre vérification sur la consommation d'énergie, et nous terminerons par une vérification de notre consommation d'eau. En outre, au cours du prochain exercice, nous espérons effectuer une vérification de la quantité de rebuts afin de disposer de données réelles et de pouvoir dire à la population, voilà ce que nous avons fait. Si nous n'avons pas de point de comparaison et que nous disions récupérer 550 tonnes de vieux papiers provenant de la Chambre, cela ne signifierait rien pour personne. On nous demanderait surtout pourquoi on en consomme tant.

En outre, si l'on examine la question de savoir si nous remplissons bien notre mission, qui consiste à mettre en place un programme de ce genre pour réduire, entre autres choses, l'incidence de notre consommation sur l'environnement, je pense qu'on peut en donner une idée, compte tenu de la participation des gens: le fait que nous participions à tous ces programmes facultatifs, que les gestionnaires de la Chambre trouvent à l'intérieur de leur budget des fonds pour financer certains projets qui exigent des immobilisations.

Ainsi, pour ce qui est des données concrètes, non, nous ne pouvons pas dire que nous récupérons tel pourcentage de nos rebuts. Pour ce qui est de savoir si nous parvenons à changer les mentalités, oui nous y arrivons. Il suffit de voir les lettres que le Président reçoit de membres du comité, de députés ou du grand public ainsi que l'intérêt manifesté par les médias. Compte tenu de la réaction que nous suscitons, nous croyons certainement donner l'exemple.

M. O'Kurley: Pour ce qui est de certains autres objectifs, qu'il est peut-être moins facile de quantifier, comme celui qui consiste à sensibiliser la population aux mesures à caractère environnemental prises à la Chambre des communes, sur la Colline et ailleurs, j'aimerais savoir si l'on a effectué des études ou des recherches officielles ou si l'on prévoit effectuer une étude à long terme afin qu'à un moment donné, on sache exactement quel est le degré de

point we have a plan and say that 12 months or 6 months from now we want to do this, and we can quantify to some extent what percentage of people are aware of various elements of the program. Are there any such plans of that nature?

• 0900

Ms Ebsworth: In terms of actually polling people to see what their actual attitudes are, or whether they are aware of the programs that we are doing on the Hill, no, it actually isn't in the plans to do that sort of polling. I think we undergo a lot of polling on a day-to-day basis.

How do we measure? Is there an awareness of our programs? Certainly by participants on the Hill, for example, in our blue and white basket program. That is in fact a very simple recycling program. You can tell if it is working by what is collected down at the loading dock. Are we participating correctly? If you look at what is actually being thrown out in the garbage as opposed to what is actually going into our recycling programs, you are also aware of whether people are actually participating, whether they are participating to the level at which they can participate. You need only walk by somebody's office and look in the garbage can to see if they are participating.

In terms of actually going with a scientific instrument in terms of a questionnaire to find out about attitudes, I am not sure that would actually accomplish a lot. I think we all have the right attitude about the environment, and a majority of us have the right attitude that has led to the correct behaviour. There are a number of us who still will need some work in terms of changing our behaviour, and that is that subtle approach we are taking with this Greening the Hill program. We are making it very simple. We are bringing it to you, right to your desk, in order that it is no easier to throw it into the garbage, for example, in terms of recycling.

Mr. O'Kurley: In conclusion, I would like to commend the Speaker and the Speaker's office for all of your efforts in regard to this very important program. I want to compliment you on the way it has been organized and I would like to thank you very much for your efforts in this regard.

Mr. Speaker Fraser: I wonder, Mr. Chairman, if I could just supplement our answer to Mr. O'Kurley. It isn't that we don't have any figures at all. Let me give you an example. We can show that we are diverting over 600 tonnes of material from landfill. In theory, 1 tonne of garbage produces 400 cubic metres of landfill gas of which 60% is methane. Therefore we can argue that we have reduced the release of methane gas in Ottawa's air by some 144,000 cubic metres. It is not as if we can't take some of what we are doing and come to some estimates of what the result is, but until we have been going a little longer we are probably a little more on the estimate side than we are on the exact side when we try to figure these things out.

[Translation]

sensibilisation atteint, et que l'on dispose un jour d'un plan qui nous permette de dire dans un an ou dans six mois nous voulons avoir accompli ceci. Nous pourrions ainsi savoir quel pourcentage de la population nous avons pu sensibiliser à l'existence des divers volets du programme. A-t-on prévu des études de ce genre?

Mme Ebsworth: Si vous parlez d'effectuer un sondage pour savoir comment se comportent vraiment les gens ou s'ils sont au courant des programmes lancés sur la Colline, non. Nous ne prévoyons pas effectuer un sondage de ce genre. Je pense que nous sommes déjà submergés de sondages.

Comment nous nous y prenons pour faire des mesures? Est-on sensibilisé à nos programmes? On compte certainement, sur la Colline, par exemple, sur les participants au programme des corbeilles bleues et blanches. C'est en fait un programme de recyclage bien simple. Pour savoir s'il donne des résultats, il suffit de voir ce qu'on recueille à la plate-forme de chargement. Y participe-t-on suffisamment? Si l'on compare ce qu'on met aux rebuts à ce qu'on recycle grâce à nos programmes, on voit bien si les gens participent vraiment et s'ils le font autant qu'ils le pourraient. Il suffit d'entrer dans un bureau et de regarder la corbeille à papier pour voir s'ils adhèrent au programme.

Si l'on cherche à recueillir des données sur la sensibilisation en se servant d'un questionnaire, je ne crois pas qu'on obtienne de grands résultats de cette façon. Je pense que nous sommes déjà convaincus de la nécessité de protéger l'environnement, et la majorité d'entre nous font déjà ce qu'il faut pour y arriver. Certains doivent encore faire quelques efforts pour changer leur mentalité, et c'est ce que l'on souhaite parvenir à faire par le programme "La Colline verte". Le programme est très simple. Nous vous fournissons, à votre bureau même, ce qu'il vous faut pour qu'il ne soit plus automatique de jeter tous les rebuts à la poubelle, pour vous faire songer à recycler.

M. O'Kurley: Pour terminer, j'aimerais féliciter le Président et le bureau du Président pour tous les efforts déployés pour la réussite de ce très important programme. Je tiens à vous féliciter pour votre organisation et je vous remercie beaucoup pour tous les efforts déployés.

Le Président Fraser: Monsieur le président, j'aimerais peut-être ajouter quelque chose à notre réponse à M. O'Kurley. Ce n'est pas que nous n'ayons aucune donnée. Je vais vous donner un exemple. Nous pouvons dire que nous recyclons plus de 600 tonnes de rebuts. En théorie, une tonne de rebuts produit, dans un site d'enfouissement, 400 mètres cubes d'émanations, composées à 60 p. 100 de méthane. On peut donc dire que nous avons réduit les émissions de méthane à Ottawa de quelque 144,000 mètres cubes. On peut donc à partir de ce qu'on a fait, évaluer dans une certaine mesure l'importance des résultats obtenus, mais pendant un certain temps encore, il nous faudra sans doute compter davantage sur les évaluations que sur les données exactes pour essayer de voir comment évolue la situation.

Mr. Crawford (Kent): I was originally on this committee two and a half years ago but I haven't been on it for over a year. I had turned over a study that had been done in our county on heat efficiency within buildings, and I am wondering, Mr. Chairman, if anything was done on that. Going through this report, which is excellent, Mr. Speaker—and I also congratulate you and your staff on the work you have done—I have noticed nothing really about heat efficiency within the buildings on the Hill.

I could save half the paper in my office, but I might upset the whole government by my recommendation on how to do it. I cannot believe how much paper we throw out in a day's time that we don't even look at, and basically it is because of the two languages, which is an act that we must follow.

I am certainly not against francophones; my daughter teaches French, my grandchildren are bilingual, and I am bilingual but not in French. However, I am just thinking of the reports we get every day that immediately go into our blue wastepaper baskets and that could be saved. You wouldn't hurt my feelings, and maybe the ones you save with me could go to Reg Bélair down the hallway, and I could take his copies.

Mr. Speaker Fraser: Before coming to the specific question, let's deal with the general issue you raise. You may remember I mentioned that we are trying to do far more work on both sides of a single sheet of paper, but what all of this does, what this exercise does, is get us thinking about things we didn't think about before, and the point you make is well-known to all of us. How much paper is drifting—not drifting around, but flying around this place that we don't need? In other words, rather than have so much printed and delivered to every member's office, maybe an index of what's available would be just as helpful. Then you can send somebody down to get the piece you want.

• 0905

This whole exercise gets people to think in those terms. We weren't thinking in those terms before, although some of us, I think, did at times get overwhelmed by the paper. This whole exercise makes people question whether we really need to send everybody all this stuff. Perhaps we could send a single index of what is available and let them come and get it. Those all seem like very modest things, but if you multiply it far enough, it makes a big difference.

I would ask Ms Ebsworth to deal with the heating question, sir.

Ms Ebsworth: As Mr. Speaker mentioned in his opening comments, in co-operation with Energy, Mines and Resources, Public Works and Ontario Hydro, we have conducted an energy audit, particularly in the Centre Block, to establish some baseline information and to create a conservation plan from that information. We're also aware of the age of the buildings in terms of the need to seal those buildings. Essentially, we haven't made a great deal of

[Traduction]

M. Crawford (Kent): J'ai fait partie de ce comité il y a deux ans et demi, mais je n'en suis plus membre depuis un an. J'ai consulté une étude effectuée sur l'économie d'énergie dans les immeubles, et je me demande, monsieur le président, si on a fait quelque chose à cet égard. En consultant ce rapport, qui me semble excellent, monsieur le Président, et je vous félicite aussi vous et votre personnel pour le travail accompli, je n'y trouve rien au sujet des économies qu'on pourrait réaliser en ce qui concerne le chauffage des édifices de la Colline.

À mon bureau, je pourrais économiser la moitié du papier qu'on y consomme, mais je risque de déplaire à tout le gouvernement si je lui recommande une façon de le faire. On n'imagine pas la quantité de papier qu'on jette tous les jours sans même y avoir jeté un regard, et cela parce qu'on fonctionne dans les deux langues officielles, ce qui nous est imposé par la loi.

Je ne suis certainement pas contre les francophones; ma fille enseigne le français, mes petits-enfants sont bilingues, et je suis bilingue moi aussi, mais ma deuxième langue n'est pas le fançais. Je pense à tous ces rapports qu'on nous remet tous les jours et qui finissent aussitôt dans les corbeilles bleues de recyclage alors qu'on pourrait trouver une autre solution à ce problème. Je ne me sentirais pas offusqué si les exemplaires dont je ne me sers pas étaient remis à Reg Bélair au bout du couloir et si on me remettait les exemplaires dont lui ne se sert pas.

Le Président Fraser: J'aimerais d'abord parler de cette question générale que vous soulevez. Vous vous souviendrez que j'ai dit que nous essayons d'utiliser le recto et le verso des feuilles de papier, et tout ceci nous amène à réfléchir à des choses auxquelles nous ne songions pas auparavant. Pour ce qui est du point que vous soulevez, nous en sommes tous biens conscients. Quelle quantité de paperasse, dont nous n'avons pas besoin, s'amoncelle, pas s'amoncelle, nous envahit, dans ces lieux? Autrement dit, peut-être qu'il serait tout aussi utile, au lieu de faire imprimer tant de documents et d'en livrer des exemplaires au bureau de chaque député, de leur remettre un index des publications offertes. On pourrait alors envoyer quelqu'un au service de distribution pour obtenir le document voulu.

Tous ces programmes amènent les gens à réfléchir à des solutions de ce genre. On n'y pensait pas avant, quoique, certains d'entre se trouvaient parfois submergés de paperasse. Maintenant, on se demande s'il y a vraiment lieu d'envoyer tous ces documents à tout le monde. On pourrait tout simplement présenter un seul index de ce qui est disponible et dire aux gens de venir chercher ce qu'il leur faut. Ça n'a l'air de rien, mais à la longue, ça fait une grosse différence.

 $J^{\prime}aimerais$ demander à M^{me} Ebsworth de parler de la question du chauffage, monsieur.

Mme Ebsworth: Comme le Président l'a mentionné dans son exposé, en collaboration avec Énergie, Mines et Ressources, Travaux publics et Hydro-Ontario, nous avons effectué une vérification de la consommation d'énergie, notamment à l'édifice du Centre, afin d'obtenir des données de base et d'élaborer à partir de cela un plan de conservation de l'énergie. Il faut aussi tenir compte de l'âge de ces édifices et de la nécessité d'en améliorer l'isolation. Au cours de la

progress in our first year on the bigger questions concerned with building operations—heat use, water use and what have you—but it certainly has been addressed. It is something we shall look for in the new year in terms of an entire conservation plan that is a tangible plan for people, rather than just saying "turn off your lights because it saves energy". That was all brow-beaten into us as children, and it is certainly something we carry with us now. In terms of coming up with a realistic plan on what it is we hope to achieve and how we should technically go about achieving it, given the age of our buildings, that is something that will be addressed.

I absolutely agree with you that there is an awful lot of paper that goes around the Hill that shouldn't be going around the Hill, and there are two points to that. One is that the the onus is on the sender. It is up to us to decide what we send out. Must it be blanketed right across the Hill? Through distribution, you can target an audience. It isn't required that it goes absolutely to everybody. Through the office of the environment in working with the centre we're trying to establish some goals for them, in addition to determining whether something should be sent out.

Some initiatives have already been undertaken to reduce paper, particularly through parliamentary publications. As you are aware, you must now subscribe to committee reports. That has been a significant reduction in the amount of paper being sent out. You do not automatically get every copy of committee reports. You must only sign up for the ones you are allowed. I am sure you're also witnessing the limitations on the number of committee reports that can be sent out. We're getting there. It is a very laborious process. It will take more time in terms of cutting down on the reduction of paper.

Mr. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): Its a real pleasure to see you today. I want to add my congratulations to you on your office, Mr. Speaker, and to all the people who are working on this project.

I worked on the Hill 10 years ago and I have seen remarkable progress being made since the introduction of this program and the work you are doing. I think it is quite imaginative, but I also realize that this is the easy part. We now get into some of the difficult stuff, such as energy, water, and the partnerships you are talking about, Mr. Speaker. Despite this progress, there is a way to go. I am very pleased to hear today that this is being taken into account in your planning.

I have a couple of questions relating to paper, since that started around here a little bit. One thing that jumped out at me in appendix B was the fact that Wellington Building has about twice as much paper collected as anywhere else. I am just wondering if you know why that is.

[Translation]

première année, nous n'avons pas beaucoup progressé dans le traitement des grandes questions que pose le fonctionnement des immeubles, le chauffage, la consommation d'eau, etc., mais on y a certainement réfléchi. Au cours du prochain exercice, nous nous pencherons sur ces questions dans le contexte d'un plan de conservation complet qui signifie concrètement quelque chose pour la population, plutôt que de nous contenter de dire qu'il faut éteindre les lumières quand on ne s'en sert pas, parce qu'on économise ainsi de l'énergie. On nous l'a répété bien des fois quand nous étions petits, et nous nous en souvenons encore. Pour ce qui est de la préparation d'un plan réaliste sur ce que nous comptons faire, et de la façon pratique dont nous devrions nous y prendre, compte tenu de l'âge des édifices, c'est une question que nous examinerons.

Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire qu'il circule sur la colline une énorme masse de documents inutiles, mais cela est dû à deux faits. D'abord, il ne faut pas oublier la responsabilité de l'expéditeur. Il nous appartient de décider de ce que nous expédions. Faut-il qu'un document donné soit distribué absolument partout sur la Colline? Au moyen de la distribution, on peut cibler ses destinataires. Il n'est pas nécessaire qu'un document parvienne à absolument tout le monde. Par l'intermédiaire du bureau de l'environnement et en collaboration avec le centre, nous essayons de fixer certains objectifs, outre la responsabilité d'établir si un document doit ou non être expédié.

On a déjà pris certaines mesures pour réduire la consommation de papier, notamment dans le domaine des publications parlementaires. Comme vous le savez, pour recevoir les comptes rendus des comités, il faut maintenant en faire la demande. On a ainsi réduit de beaucoup la quantité de papier en circulation. On n'obtient pas automatiquement tous les exemplaires des comptes rendus des comités. On ne peut qu'obtenir ceux auxquels on a droit. Vous avez aussi certainement constaté qu'on a limité le nombre de fascicules fournis. Nous sommes sur la bonne voie. C'est un processus très complexe. Il faudra encore quelque temps avant de réduire au minimum la consommation de papier.

M. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): C'est un réel plaisir que de vous accueillir aujourd'hui. Je tiens à vous féliciter, vous et votre bureau, monsieur le Président, ainsi que tous les gens qui ont collaboré à ce projet.

Je travaillais sur la Colline il y dix ans et je constate qu'on y a fait beaucoup de progrès depuis la création de ce programme. C'est une mesure très innovatrice, mais je dois aussi dire qu'on ne s'est encore attaqué qu'à la tâche la plus simple. Nous devons maintenant aborder les problèmes difficiles, comme la consommation d'énergie et d'eau, et créer les partenariats dont vous parliez, monsieur le Président. Malgré le chemin parcouru, il faut encore avancer. Je suis très heureux de vous entendre dire qu'il en est tenu compte dans la planification.

J'aimerais poser quelques questions en ce qui a trait à la consommation de papier, puisqu'on a commencé à en parler. Une des choses qui me frappe dans l'annexe B, c'est le fait qu'à l'édifice Wellington, on recueille environ le double du papier recueilli ailleurs. Je me demande si vous savez pourquoi.

Ms Ebsworth: That is where the printing facility is for the House of commons, so a number of publications would be done there. You are also looking at a building that is heavily populated by people as opposed to the East Block, where there are only 12 members. It is the density of the population and the fact that we have a printing facility there.

• 0910

Mr. Taylor: That's in a sense a little of what I was afraid of. I know the printing facilities act on the requests of members and that sort of thing. I used to work in a printing plant in a previous life, and one of the things that we tried to do in the printing plant was to reduce our waste, the amount of error that results in half a tonne of paper being thrown out because of spelling mistakes created by somebody, and that sort of thing.

Are we monitoring the printing operations for the amount of waste that comes out of there, overruns, errors and that sort of thing, or is that something that is possible to do?

Ms Ebsworth: We certainly are paying close attention to what is happening in our printing facilities and, in fact, the approach that we have taken, to broaden the answer just slightly, is that we have adopted the directorate-by-directorate approach. As you know, the House is divided up into different directorates that are responsible for different activities. We are working with each individual directorate on a one-to-one basis in establishing specific plans and goals, coupling their experience plus our experience with the environment to achieve what our overall goals are with the whole program.

In terms specifically of printing, we are looking at a number of issues, and not just the volume of paper that is going through but the kinds of inks we are using, varnishes that are being covered on what kinds of paper. It is obviously within their own best interest, within our own best interest, to reduce the amount of absolute waste that is created.

You may also be aware of the number of activities that are being done to reuse some of that waste. A lot of the edgings, cuttings and trimmings are made into pads. A number of the pads that you have in your offices that you can request are actually trimmings from sheets. We buy in bulk all of our paper. We must cut it to size, depending on the nature of the production.

We are certainly not throwing out in our recycling program waste paper that can be reused the next time around.

Mr. Taylor: Where does our paper go when it leaves the Hill? How much do we know about what happens to our paper once it is collected here and loaded onto the trucks and disappears?

Ms Ebsworth: We just recently negotiated a new contract, which is actually a very good contract to negotiate given the times in terms of sales of waste paper. We are still being paid for our waste paper, which is a bit of a novelty, certainly in the province of Ontario let alone the city of Ottawa.

[Traduction]

Mme Ebsworth: C'est là que se trouve le service d'imprimerie de la Chambre des communes; on y produit un certain nombre de publications. En outre, c'est un édifice à très fort taux d'occupation, par rapport à l'édifice de l'Est, où il n'y a que douze députés. C'est donc dû à la densité d'occupation et à la présence du service d'imprimerie.

M. Taylor: C'est un peu ce que je craignais. Les services d'imprimerie répondent aux demandes des députés. J'ai déjà travaillé dans une imprimerie, et on essayait de gaspiller le moins possible, de réduire au minimum les fautes d'orthographe et autres erreurs qui vous obligent à mettre au rebut une demi-tonne de papier.

Est-ce qu'on vérifie la quantité de rebuts qui provient des services d'imprimerie et qui sont attribuables à des erreurs, à des tirages excessifs, à ce type de choses, ou est-ce possible de le faire?

M. Ebsworth: Nous examinons de très près ce qui se passe dans nos services d'imprimerie et, en fait, j'ajouterais, si je peux sortir quelque peu du cadre de votre question, que nous avons adopté la formule qu'on pourrait appeler «direction par direction». Comme vous le savez, la Chambre est divisée en un certain nombre de directions qui ont la responsabilité de diverses activités. Nous travaillons avec chacune de ces directions afin de définir des plans et des objectifs précis, de mettre en commun nos expériences en matière d'environnement afin de réaliser les objectifs globaux que nous nous sommes fixés pour le programme.

Pour ce qui est de l'impression comme telle, nous examinons différentes questions, et non pas seulement la quantité de papier utilisé, mais aussi les types d'encre employés, les vernis qu'on applique sur tel ou tel type de papier. Il y va de leur intérêt et du nôtre de réduire la quantité réelle de déchets produits.

Vous êtes peut-être aussi au courant des mesures qui sont prises pour réutiliser une partie des ces rebuts. Une grande quantité de rognures et de chutes de papier servent à fabriquer des blocs de papier. Certains des blocs de papier que vous utilisez dans vos bureaux sont faits à partir de ces résidus. Nous achetons en vrac la totalité de notre papier. Nous devons le couper d'une certaine manière, selon la nature de la production.

Nous ne mettons certainement pas au rebut, pour votre programme de recyclage, du papier qui peut être réutilisé facilement.

M. Taylor: Où va ce papier quand il quitte la Colline? Savez-vous ce qu'il arrive à ce papier une fois qu'il est recueilli puis mis à bord de camions?

Mme Ebsworth: Nous venons tout juste de conclure un nouveau contrat, et même un très bon contrat compte tenu du cours actuel du vieux papier. On nous achète notre vieux papier, ce qui est nouveau en Ontario, sous parler d'Ottawa.

It is picked up by a local paperbroker. We divide it into the two streams, into the white and the blue, so that we are able to collect all our waste paper. That was a new initiative, you will recall, that was launched in July. Again, that is somewhat new for the city, and particularly for a lot of organizations. We collect our glossy magazines and our fax paper, which historically we have thrown into the garbage. In order to do that we had to collect the two streams into the white and the blue, because the white is very valuable on the paper market.

The local broker will take it back to his plant and he may choose to sort it further into more specific grades, for example, a white-black grade, which would be white-black ink, to be sent off. He will then decide where it is going to go from there, whether it will stay in Canada and go to mills in Canada to be made into, if it is the white paper, hand towels and toilet tissue—If it is the absolute mixed grades of paper that you see in the blue basket, the lowest-end grades, that may get sent off to be made into egg cartons or roofing shingles and all of the lower-end use products. It may stay within Canada for reprocessing, or it may go down to the United States, or go overseas.

Mr. Speaker Fraser: In answering that question, could you explain what you said about our still getting paid for our waste paper. Would you just enlarge on that. As compared to other places, I guess that is what you are getting at, isn't it?

Ms Ebsworth: Essentially. We are still being paid for two reasons, one, because we were astute and negotiated a contract just recently to get to the point where we are at. We also have a great volume. In fairness to some of the smaller generators, our paper is of particular interest because we sort it into the two separate grades. What the paper buyers really want is the white paper and they are willing to pay for that because it can be made into a number of different products, and so they can sell it in turn, process it, and sell it at the very best price. That is why they are able to pay us for our paper.

The better paper-save program is probably the only directly revenue-generating environment program that you can set up, which isn't necessarily the only reason one should set up an environment program, obviously, or we wouldn't be going very far with our overall Greening the Hill.

The market is falling for used paper because many, many companies are coming onboard and generating a great deal of waste paper, mixed paper that isn't as valuable to them. We were smart to get in early to establish a longer-term contract with a local buyer as well as to go to the two-stream separation.

[Translation]

Le papier est ramassé par un courtier local. Nous le partageons en deux lots, le blanc et le bleu, de telle sorte que nous pouvons recueillir tout notre vieux papier. C'est une nouvelle mesure, vous vous en souviendrez, qui a été prise en juillet. Encore là, c'est assez nouveau à Ottawa, et surtout pour un bon nombre d'organisations. Nous recueillons tout le papier glacé et nos télécopies, que jusque là on mettait à la poubelle. Pour cela, nous devons procéder à la collecte en deux lots, le blanc et le bleu, parce que sur ce marché le cours du papier blanc est très intéressant.

Le courtier local peut décider de répartir tout cela en différentes catégories, par exemple, une catégorie de papier imprimé noir sur blanc, en vue de l'expédition. Il décide alors ce qu'il en fera, si ce papier demeurera au Canada pour y être acheminé vers des usines où on le transformera, s'il s'agit de papier blanc, en serviettes ou en papier hygiénique. . Pour ce qui est du papier de différentes catégories qu'on trouve dans les boîtes bleues, le papier de moindre qualité, il peut servir à la fabrication de cartons pour les oeufs ou de bardeaux de toiture et de toutes sortes d'autres produits de ce genre. On peut le garder au Canada pour le traiter à nouveau, ou il peut être acheminé vers les États–Unis ou d'autres pays étrangers.

Le Président Fraser: Pouvez-vous préciser ce que vous avez dit quand vous dites qu'on nous achète toujours notre vieux papier. Pouvez-vous préciser. Par raport à d'autres endroits, puisque c'est ce à quoi vous vouliez peut-être en venir, n'est-ce pas?

Mme Ebsworth: Parfaitement. On nous le rachète encore pour deux raisons: d'abord, parce que nous avons agi de façon avisée et avons négocié tout récemment un contrat qui nous a permis d'en arriver où nous en sommes maintenant. En outre, nous offrons un grand volume de vieux papier. En toute équité pour ceux qui en produisent moins, je dois dire que notre papier est particulièrement intéressant parce que nous le classons en deux catégories distinctes. Ce que veulent les acheteurs de papier, c'est du papier blanc, et ils sont prêts à payer parce qu'ils peuvent le transformer en différents produits, qu'ils peuvent revendre, traiter, et revendre au prix le plus alléchant. C'est pourquoi ils peuvent nous acheter notre vieux papier.

L'excellent programme «Épargne-papier» est sans doute le seul programme environnemental directement rentable qu'on puisse mettre sur pied, ce qui n'est pas nécessairement la seule raison pour laquelle on peut souhaiter mettre en place un programme environnemental, évidemment, sinon nous n'irions pas bien loin avec notre programme «La Colline verte».

Le marché du vieux papier s'effondre parce qu'un très grand nombre d'entreprises l'envahissent et ramassent de très grandes quantités de vieux papier, de papier mélangé qui ne présente pas autant d'attrait pour elles. Nous avons eu assez d'intuition pour agir tôt et conclure un contrat à long terme avec un acheteur local et opter pour la séparation en deux lots.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Welcome, Mr. Speaker, to you and to those who have come with you. I am particularly pleased to see you here because you have had a recognized interest in the environment for many years and it is well–known throughout Canada. I certainly appreciate the leadership you have provided in the past and your determination to continue to lead by way of example.

• 0915

I wonder if you could share with us perhaps a bit more information on the experiences of the Hill as a purchaser. We have been talking here today about the disposal of paper. It seems to me the power of example is also very important when it comes time to determine which supplies we will acquire.

I recall some time ago a bit of a debate around this table, or perhaps even in the House, on the availability of recycled paper and the quality of recycled paper that is available to us. I know that one of my own professionals in the field indicated to me, after having looked at one of my householders, that a better quality of recycled paper was available than what we were using, etc. It's an area in which I don't have very much knowledge, and therefore I wonder what difficulties you've experienced in trying to provide the Hill with quantities of recycled paper, or perhaps with paper produced from substitutes.

Mr. Speaker Fraser: I'm going to ask Angela to get into some of the detail, because she and others have actually had to deal with the procurement in the marketplace. You will notice that in section 8 of the document "Greening the Hill: A Retrospect" there is a whole page and a bit on procurement. Again, before getting into detail, this is a very big part of making the whole program effective, and it requires quite a lot of careful attention, as you can imagine.

Angela, you might explain some of the things you've had to go through on that side of it.

Ms Ebsworth: It's a good question. In terms of purchasing, we have been incredibly proactive. We have a very, very well-thought-through, progressive purchasing of basically what we've been calling our greening inventory portion of the program. To date, we have converted over one hundred paper products to recycled-content paper products. We are leading the way specifically in that area.

A number of our purchasing and material management individuals will attend conferences on environmental purchasing and all that, and they are often used to augment what the Speaker has to say in those particular conferences. So we are recognized because of the amount of pressure we've been putting on our suppliers, whether it be by the fact that we acknowledge a certain percentage of their scoring ratio will be accredited to the environmental appropriateness of their product—as well as we ask them for statements on what they are doing in their own companies in the development of these products.

To answer more specifically about the householder, you're absolutely right: there is much nicer-looking recycled paper out there. When we first switched and made recycled paper available to members, the audience, your constituents,

[Traduction]

M. Clark (Brandon—Souris): Bienvenue, monsieur le Président, à vous et à tous ceux qui vous accompagnent. Je suis particulièrement heureux de vous voir comparaître, parce qu'il est bien connu que vous vous préoccupez de l'environnement depuis des années, et on le sait partout au Canada. Je suis heureux que vous ayez pris les choses en mains et que vous vous montriez déterminé à donner l'exemple.

J'aimerais en savoir un peu plus sur la façon dont la Colline achète ses fournitures. Il a été question aujourd'hui de la façon dont on écoule le papier. En décidant des fournitures que l'on va acheter, il ne faut pas oublier que nous pouvons aussi donner l'exemple.

Il y a quelque temps, on a discuté de l'utilisation de papier recyclé ainsi que de sa qualité. Ainsi, un de mes adjoints m'avait fait remarquer, après avoir examiné un de mes bulletins parlementaires, qu'il existait du papier recyclé de qualité supérieure à celui que nous utilisions. Comme je ne connais pas bien le sujet, je me demande si vous avez du mal à trouver du papier recyclé en quantité suffisante ou bien encore du papier fabriqué à partir de produits de substitution.

Le Président Fraser: Je demanderais à Angela de répondre plus en détail à votre question car c'est elle qui s'occupe des fournitures. Vous aurez certainement remarqué qu'une page entière du chapitre 8 du document intitulé «La Colline verte: Bilan de la situation» est justement consacrée aux fournitures. Bien entendu, cela fait partie intégrante du programme et cela exige pas mal de soin.

Angela vous expliquera maintenant en détail de quoi il retourne.

Mme Ebsworth: Nous avons pris toute une série d'initiatives en ce qui concerne l'achat des fournitures. Ainsi, nous avons mis au point toute une série de mesures qu'on pourrait qualifier de vertes. À ce jour, plus d'une centaine d'articles de papier que nous utilisons sont maintenant fabriqués à partir de papier recyclé. On peut donc dire que nous donnons l'exemple dans ce domaine.

Un certain nombre de personnes préposées à l'achat et à la gestion des fournitures participeront aux conférences consacrées aux achats verts afin de renforcer les prises de position du Président de la Chambre. Donc, tout le monde sait que nous faisons pression sur nos fournisseurs pour qu'ils nous fournissent des produits verts; en outre, nous exigeons qu'ils nous expliquent ce qu'ils font pour promouvoir la fabrication de produits verts.

Pour ce qui est des bulletins parlementaires, c'est vrai qu'il y a moyen de trouver du papier recyclé de qualité supérieure à celui qui est utilisé maintenant. Lorsqu'on a commencé à utiliser le papier recyclé, les électeurs

expected recycled paper to look like hand towels. That was the way it was very tangible for them to know it was recycled paper. They, like ourselves, are very much up to speed on what is available in the markets, and there are some beautiful papers. It would be wonderful to be able to offer you the high quality— Well, not necessarily high quality; it's not to say that brown, what I call hand-towel, paper isn't necessarily of high quality. When it was first introduced, it was recognizable as unbleached, recycled-content paper.

Cost is a factor. You know what you have available in your householder budget in terms of the numbers you are able to use. We have to balance what we are able to offer you with how much money we're able to spend on buying those products. High-quality recycled paper, because it is not made in the same volume that perhaps alkaline paper or other paper that you see around the table today is made in, is more costly. So at this point in time we are unable to offer the very highest-quality recycled-content papers for householder use.

It is certainly something we are keeping very much aware of and we're monitoring the progress. So the moment we're able to introduce the different kinds of quality in recycled paper, we certainly will have them available for householder use.

Mrs. Catterall (Ottawa West): Perhaps I could give you a number of questions—

The Chairman: Mrs. Catterall, perhaps I should point out that we're almost out of time.

Mrs. Catterall: You have another witness.

The Chairman: No, it's just that the Speaker has an important obligation. He has to leave in several minutes. So I have time for one question from you and one from me, and I think that's going to be it.

Mr. Speaker Fraser: In order to assist, even if I had to leave, Ms Ebsworth could stay and deal with some specific questions if we run out of time.

I would like to hear the question.

Mrs. Catterall: Do you want to hear all the questions?

• 0920

Mr. Speaker Fraser: I know you probably have a good many. Mrs. Catterall: I will write you a letter.

First of all, congratulations; but if I can follow up a bit on what Mr. O'Kurley was saying, it is important to be able to demonstrate to other people what this is accomplishing, both in environmental terms and in monetary terms, so that we can start dispelling the myth that being environmentally sound costs money. It usually saves money.

I see well over half a million kilograms of waste being saved, and to me that is saving in waste disposal, for instance, and I am quite sure it would be possible to quantify how many dumpsters we are not paying to be picked up and transported to the landfill site. That is one aspect.

The second is to what extent we are trying to anticipate supplies we will need that make us even greener and make suppliers aware of those requirements so that they can start planning their processes to meet our needs. I guess I would

[Translation]

s'imaginaient que le papier recyclé devrait nécessairement avoir l'aspect de serviettes de papier. Mais maintenant, tout le monde sait qu'il existe du fort beau papier recyclé. Le papier recyclé utilisé pour s'essuyer les mains est un papier non blanchi, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il ne soit pas de bonne qualité.

Mais il faut également tenir compte des coûts. Or les députés disposent d'un budget bien précis pour leurs bulletins parlementaires, et le prix du papier entre donc en ligne de compte. En effet le papier recyclé de haute qualité est plus coûteux que du papier alcalin parce qu'il n'est pas encore fabriqué en aussi grande quantité. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas encore nous permettre d'acheter du papier recyclé de haute qualité pour les bulletins parlementaires.

Mais c'est une question que nous suivons de très près, et dès que nous pourrons acheter du papier recyclé de différentes qualités, nous les utiliserons pour les bulletins parlementaires.

Mme Catterall (Ottawa-Ouest): Je voudrais poser plusieurs questions. . .

Le président: Il ne nous reste pratiquement plus de temps, madame Catterall.

Mme Catterall: Nous avons un autre témoin.

Le président: Non, ce n'est pas cela, c'est que le Président de la Chambre a un autre engagement. Il nous reste donc tout juste avez de temps pour que vous puisiez poser une question et moi aussi.

Le Président Fraser: M^{me} Ebsworth pourra rester après mon départ pour répondre à vos questions.

Quelle est votre question.

Mme Catterall: Vous voulez que je vous pose toutes mes questions?

Le Président Fraser: Vous en avez sans doute toute une série. Mme Catterall: Je vais vous écrire une lettre.

Tout d'abord je vous présente mes félicitations. Pour revenir à ce que M. O'Kurley disait, cette expérience est importante pour expliquer aux gens que les produits verts, loin d'être coûteux, peuvent au contraire permettre des économies.

Si l'on pouvait réduire les déchets d'un demi-million de kilos, cela permettrait de réduire les frais d'élimination des déchets.

Par ailleurs, il faudrait essayer de prévoir nos besoins en produits verts de façon à ce que nos fournisseurs puissent se préparer à répondre à cette demande. Ainsi nous pourrions en discuter avec d'autres niveaux de gouvernement, ou même

expand that even to ask if we have considered talking with other levels of government, or even other government offices in this city, to try to conglomerate needs for more environmentally sound products so that suppliers can start to be influenced by those needs.

I was pleased to hear that you are also using this program to make contractors and suppliers aware of what we are doing and at least aware of their own operations.

I want to ask about the paper. Are we buying Canadian paper, or are we buying imported paper? If we are buying mostly imported paper, are we making some effort again to let Canadian suppliers know that we have a market here and that other public-sector offices have a market here that they might want to try to meet? Finally, I heard a lot about "recycled", but I did not hear much about "unbleached", and I would like to know how much we are switching to unbleached paper.

I don't mind if you want to hear the chair's question and then start with—

Mr. Speaker Fraser: That is a good list of questions, and I did want to hear them. For obvious reasons, I have to leave, but I would ask Ms Ebsworth to deal with those in detail.

The Chairman: Just before you leave, Mr. Speaker, first of all I want to echo all the sentiments around this table about the important progress that has been made. I think that, for all of us, being actually able to see and participate in something tangible when we deal with so many environmental matters that are so intangible and so large, beyond the capacity or the time of this committee, to see results is very important.

One aspect has not come up this morning that I think is critically important, and even if there is not time to discuss it, I want to put it on the table. Our original motion on March 13, 1990 talked about a number of things, many of which have been reported to here on this, but there is one aspect in particular that I think is critically important. It goes to the most significant environmental change that took place here before any of us involved ourselves in the greening of the Hill, and I am talking about the aspect of personal health. The biggest decision in my experience—Len talked about his 10 years, I could talk about 25 years—was the decision to ban smoking. The repercussions of that were pretty tough. They are still pretty tough, for both the smokers and the non–smokers, but it has had, and I suspect it will continue to have, a major impact, both on people's lifestyles and on the buildings.

It points up the issue of the whole health aspect and integrates into the work of this whole project something that I think is vitally important. I know there has been some discussion within the task force and the board on this, but I really think that if we are going to continue that kind of personal involvement, then we have to look at a more holistic approach. Certainly with the stress that both Members of Parliament and their staff are under here, the health aspect, having the opportunity to do something on a personal basis, is critically important, and I would hope that is something on which we could have further discussion or input at a later date.

• 0925

Mr. Speaker Fraser: You will probably hear a little bit more about that.

[Traduction]

d'autres services gouvernementaux à Ottawa de façon à encourager l'utilisation de produits verts, ce qui ne manquera pas d'avoir une influence sur nos fournisseurs.

Par ailleurs, j'ai été très contente de vous entendre dire que vous utilisez ce programme pour expliquer à nos fournisseurs ce que nous faisons dans ce domaine.

Je voudrais savoir si nous achetons du papier canadien ou bien du papier importé. Si pour le moment nous importons du papier, est-ce que nous faisons savoir à nos fournisseurs canadiens qu'il existe au Canada un marché public pour le papier recyclé de façon à ce qu'ils s'y intéressent. Enfin, il a été beaucoup question du papier recyclé, mais je n'ai rien entendu dire du papier non blanchi et je voudrais savoir dans quelle mesure nous commencerons à utiliser ce dernier.

Le président du comité pourrait peut-être poser sa question également. . .

Le Président Fraser: Je suis très content d'avoir pu entendre vos questions et comme je dois partir, c'est M^{me} Ebsworth qui y répondra.

Le président: Permettez-moi monsieur, le Président, de vous féliciter des progrès qui ont été enregistrés jusqu'à présent. Nous apprécions d'autant plus de pouvoir participer à des mesures tangibles pour sauvegarder l'environnement, que la plupart du temps les problèmes écologiques dépassent de loin nos moyens individuels.

Je voudrais parler d'une question très importante qui n'a pas du tout été évoquée ce matin. Notre motion datée du 13 mars 1990 comporte toute une série d'éléments, mais personne n'a parlé d'une décision importante entre toutes, aussi bien au plan écologique qu'au plan de la santé, à savoir l'interdiction de fumer, ce qui n'a pas toujours été facile pour certains d'entre nous. Cette interdiction est difficile aussi bien pour les fumeurs que pour les non-fumeurs, mais je suis sûr qu'elle a une influence énorme aussi bien au plan de la santé qu'en ce qui concerne les bâtiments eux-mêmes.

En effet, il existe un lien étroit entre la santé et l'environnement, et je sais qu'il en a été question au sein du groupe de travail ainsi qu'au conseil. C'est un problème qu'il faut aborder de façon globale. Compte tenu du fait que le travail des députés et du personnel en général est très stressant, la possibilité de prendre des mesures susceptibles d'avoir un effet positif sur la santé est extrêmement importante et j'espère qu'on va y revenir.

Le Président Fraser: Il en sera effectivement sans doute encore question.

Environment

[Text]

First of all, I am in complete agreement with what you say, Mr. Chairman. We have been dealing with a very important potential health hazard in these buildings, and that is the asbestos matter. While that doesn't specifically come under Angela Ebsworth's direction, I hope members will realize that as we found out about this, and found out more about it than we had known, we moved very, very quickly to bring in an independent firm to assess everything that is on the Hill and to work up a program to deal with it.

That is only one aspect of it. We also have the closed building syndrome, which is now starting to be recognized by a few people in the medical profession—not enough—and we have to consider to what degree that may be a problem in these buildings, although as long as you can get the windows open it is not as big a problem as when the windows are closed.

We are trying to find more room to put bicycles, and we are considering trying to move to a complete fitness program on the Hill, all of which require facilities. You have to be able to have showers and places where people can change, but I think that is all part of where we are going.

Perhaps, Angela, you could come back to Mrs. Catterall's specific questions and deal with them. If we cannot deal with them in detail here, we will get back to the committee.

Again, I want to thank all the members of the committee. Please remember the fact that this committee cares about all of this is making it easier for us.

The Chairman: Thank you.

Ms Ebsworth: To come back and start with some of your questions, you talked about the avoided disposal fees. In order to put in a blue and white basket program we had to augment the environmental benefits—which are beyond a doubt the most substantial benefit from a paper recycling program, especially given what is the nature of the practice here, the use of paper—to augment it with what the actual revenues are and what the savings are to be accrued to the Crown.

It gets a little bit difficult when you are asking somebody to pay out of their budget for equipment when somebody else in their budget in a completely different department will see the benefits. As we are a tenant in this building, Public Works is responsible for managing our contracts on our behalf in terms of waste disposal.

You are certainly aware, from your ridings, of the actual cost of tipping fees. A tipping fee is what it costs to take the load of garbage from the back of the truck and tip it. That does not include the hauling and the storage of all those ugly dumpsters you see around the premises. It is \$43 in the city of Ottawa. We did not go into specific details in this report with hard numbers, on purpose. It is \$43 in a tipping fee alone that we are saving by recycling our paper with the blue baskets and white baskets that you see at the back of the room.

We are also saving, if not the equivalent, more so in what it costs us to have our paper or, rather, our garbage disposal contractor remove the garbage that is on the Hill. That is a little bit irrelevant in terms of what it is for somebody who may be looking at our program in Toronto. They pay \$100 in tipping fees, as opposed to the \$43 that we pay. They pay \$7 in Winnipeg.

[Translation]

Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur le président. Il existe un autre problème qui touche de près à la santé, à savoir la présence d'amiante dans les bâtiments. Bien que cette question ne relève pas de la compétence de M^{me} Ebsworth, je tiens à vous faire remarquer que, dès que nous avons pris conscience de l'ampleur du problème, nous avons fait appel à une firme indépendante pour faire le point de la situation et proposer des solutions.

En plus, il y a le problème du syndrome des bâtiments scellés, phénomène qui commence à être reconnu par quelques médecins... pas assez; il faudra donc également faire le point de ce problème qui n'est peut-être pas tellement grave dans les bâtiments dont les fenêtres s'ouvrent.

On doit trouver plus de place pour les vélos, et il faudrait également trouver un local pour la culture physique, y compris des douches et des cabines où on peut se changer; tout cela fait partie de nos objectifs.

 M^{me} Ebsworth va essayer de répondre aux questions de M^{me} Catterall et si elle n'y parvient pas, on y répondra par écrit.

Encore une fois, je tiens à remercier tous les membres du comité.

Le président: C'est moi qui vous remercie.

Mme Ebsworth: M^{me} Catterall m'a demandé comment on pourrait économiser sur l'élimination des déchets. Avant de mettre en place le système des paniers blancs et bleus pour récupérer le papier, il a fallu faire un calcul des avantages à retirer du recyclage du papier, dont la Colline fait un usage énorme bien entendu, et des économies que l'État pourrait ainsi réaliser.

Or ce qui arrive dans la pratique, c'est qu'un service doit payer pour ce recyclage du papier alors que c'est un autre service qui en retire les profits. Étant donné que nous ne sommes que des locataires dans ces immeubles, c'est le ministère des Travaux publics qui est chargé de la gestion des contrats d'élimination des déchets.

À Ottawa, la redevance de déversement est de 43\$ et cette somme ne comprend pas les frais de camionnage et de stationnement des camions-bennes. Notre rapport ne contient pas de chiffres détaillés à ce sujet. Donc, les paniers bleus et blancs utilisés pour recycler le papier nous permettent d'économiser 43\$ de frais de déchargement par camion-benne.

De plus, nous économisons de l'argent du fait que, de cette façon, moins de déchets doivent être enlevés de la Colline. Les chiffres diffèrent bien entendu d'une ville à l'autre. À Toronto, les frais de déversement des camions-bennes sont de 100\$ contre 43\$ à Ottawa et 7\$ seulement à Winnipeg.

In terms of coming up with actual numbers, I couldn't agree with you more, that being able to say our program, specifically our paper recycling program, is both environmentally and economically viable is something to say. I think the myth for a number of individuals out there is in fact that anything in the environment has to save money, it has to pay off, and we are not going to do anything unless there is an economic viability.

We run into a lot of stumbling blocks when someone says, "I can't do it because it is going to cost me more to fix". I think the real question is, how much has been the cost of our inaction? How much have we not saved by cutting the trees down that we are cutting down, and not re-using our paper? How much are we not saving in terms of landfill space, and the economics to that in terms of water consumption and others that I know you are very aware of? What is the true cost to get the water into the building, or into our own household? Are we paying the true cost for our water?

To focus on the economics, although it certainly has a role to play and it would be nice to be able to go back and say—and in fact our program here to date—we haven't addressed the larger issues in terms of energy and water consumption—we are saving a great deal more money than we are actually spending. We converted 100 products to recycled paper and looked at all our inventory, and have saved \$60,000 in doing so. We have these brown recycled file folders. They are in fact less expensive, and they are unbleached.

You are absolutely right, Mr. Chairman, when you say we have done the easy things first. We have done the easy things that are tangible, that had the greatest impact, and also had the greatest economic viability. We have to work with directors who manage their budgets very closely, as they should, who would be willing to do absolutely everything they can possibly do if their budgets were bigger. I caution on wanting to put too much emphasis on the economics. That's why in our "how to" manual that you have before you, we focus more on what has been the environmental benefit and how we've done it. But it is something that can be addressed, and we do have those figures. If you would like a greater detail on the economics, we would certainly be willing to provide this to you.

• 0930

Another question you had was about having our suppliers anticipate our needs. I think they all dance around trying to anticipate all our needs, and we certainly press on them. For example, we were trying to find pencils that aren't coloured but that in fact are brown, or dry highlighters as opposed to the toxic highlighters you're using. We are looking at the whole recycled battery issue. We are taking all 1,500 items that are in our stationery stores and saying, okay, what's out there and what's not out there, and what pressure can we bring to bear in collaboration with other departments. I agree that we must share our knowledge, which is about striking partnerships with other departments. We certainly keep

[Traduction]

Il est en effet très important de pouvoir prouver que le recyclage du papier est non seulement utile sur le plan écologique mais également rentable. Il y a d'ailleurs trop de gens qui s'imaginent que toutes les mesures écologiques doivent nécessairement être rentables.

En effet, il y a trop de gens qui prétendent encore ne pas pouvoir prendre telle ou telle mesure à cause du prix. Or, la vraie question est de savoir ce que coûte le fait de ne rien faire. Ainsi, on devrait essayer de calculer ce qu'on aurait pu économiser si l'on n'avait pas abattu tous ces arbres et si on avait utilisé du papier recyclé. Il faut également calculer combien cela nous coûte pour déverser les déchets dans les décharges. Combien on pourrait économiser sur l'utilisation d'eau. En ce qui concerne l'eau que nous utilisons, est-ce que nous en payons le prix réel?

Donc, au plan économique, nous économisons bien plus que nous ne dépensons pour l'usage de tous ces produits verts. Ainsi, plus de 100 articles sont maintenant fabriqués à partir de papier recyclé, ce qui nous a permis d'économiser 60,000\$. Nous utilisons maintenant en outre des chemises recyclées faites de papier non blanchi.

Vous avez donc tout à fait raison de dire, monsieur le président, que nous avons commencé par les mesures les plus faciles qui auraient le plus d'impact et qui seraient en même temps les plus rentables. Il ne faut pas oublier en effet que nous avons à traiter avec des directeurs qui sont tenus de respecter leur budget et qui feraient sans doute davantage s'ils avaient plus de moyens à leur disposition. Mais il ne faut quand même pas trop insister sur l'aspect rentabilité de cette question. Et c'est pourquoi, dans notre manuel, nous avons plutôt insisté sur les avantages écologiques des mesures prises jusqu'à présent. Mais l'aspect économique est sans conteste important également, et, si vous voulez, nous pourrions vous soumettre les chiffres.

Pour ce qui est de nos fournisseurs, ils font l'impossible pour satisfaire, voire même pour prévoir, nos besoins. Ainsi, nous voudrions trouver des crayons bruns et des marqueurs qui ne sont pas toxiques comme ceux que vous utilisez en ce moment. Nous envisageons également la possibilité d'utiliser des piles recyclables. Nos fournitures comportent quelque 1,500 articles pour lesquels il faudrait trouver des produits de substitution. Nous devons à cette fin agir de concert avec tous les ministères pour faire pression sur nos fournisseurs. Nous devons également nous tenir au courant des mesures prises par Environnement Canada pour attribuer le label vert à certains produits. Ainsi, certaines peintures ont tout

abreast of what Environment Canada is doing in terms of their EcoLogo. For example, the paints have just recently received the Canadian seal of approval almost. We are working together, but I would agree that we would want to work more collaboratively with all levels of governments and not just within our own federal departments.

You can jump in if I have not addressed the questions specifically.

I think that also answers your third question which was about other levels of governments and working to influence suppliers. Supply and Services has alway been a bigger procurement department than we are on the Hill, although it may not be quite as visible as the in the House of Commons.

Are we buying Canadian paper? Yes, we are. Again, that's the anticipation that Canadian mills had. In order to continue to sell our paper in Canada and so that we're not going south of the border to buy American products or United States-made paper, they must switch their systems as they're aware. They have complained about the standards that are being set by the Canadian federal government for labelling products indicating the recycled content they have. We are buying Canadian paper and we will continue to buy Canadian products when they meet all the guidelines that we have within all of our own policies.

In terms of the availability of unbleached paper, that comes back to the question of householders and the unbleached file folders we have here, for example. Again, we're balancing visual perception, coupled with the environmental benefits, coupled with cost. We buy unbleached paper. You use it in your householders, so you've seen the kind of unbleached paper we are buying.

Mrs. Catterall: I'm thinking more of non-chlorine bleach. There is good white paper available that doesn't use chlorine.

Ms Ebsworth: Again, that's where we work closely with our suppliers. Last winter a buyers' symposium was put on by all the paper companies. It was under the guise of showing what they have done in terms of the environment, but it basically was to say, here's our product, we hope you'll buy them. We are certainly keeping abreast of the different innovations that are happening in the whole paper industry.

The Chairman: I think we want to thank Ms Ebsworth and her colleague for the her presentation. We certainly appreciate very much receiving this report from the Speaker with respect to the progress made on the greening of the Hill. A number of questions have been raised here this morning, and others will likely be raised as a result of an examination not only by members of this committee but by the members generally on the Hill. We look forward to a further opportunity to follow this up.

Ms Ebsworth: Perhaps I may add just one thing. The report you have before you is in draft form. We would certainly be willing to hear what your comments and suggestions are in terms of inclusion within our report. I am

[Translation]

récemment obtenu ce label vert. Il faudrait, pour bien faire, étendre cette concertation à tous les niveaux de gouvernement.

J'espère ne pas avoir oublié vos questions.

Vous m'avez également posé une question au sujet de ce que nous faisons pour influencer nos fournisseurs et pour collaborer avec d'autres niveaux de gouvernement. Or les achats effectués par le ministère des Approvisionnements et Services sont bien plus importants que ceux de la Colline, même si les nôtres ont plus de visibilité.

Mais nous nous fournissons en papier auprès de fabricants canadiens qui se sont mis à fabriquer du papier recyclé en réponse à la demande, ce qui nous évite d'avoir à nous fournir aux États-Unis. Il est vrai que les fabricants canadiens se sont plaints de l'obligation qui leur est faite par le gouvernement fédéral d'indiquer la teneur en papier recyclé. Nous achetons donc du papier canadien dans la mesure où il correspond à nos normes.

Par ailleurs, nous achetons du papier non blanchi pour les bulletins parlementaires et les chemises. Bien entendu, il faut tenir compte de l'aspect du papier ainsi que des avantages écologiques et du coût.

Mme Catterall: Il existe du papier blanc de bonne qualité qui n'est pas blanchi à l'aide de chlore.

Mme Ebsworth: L'hiver dernier, les fabricants de papier ont organisé une foire pour exposer leurs produits. Ils ont dit vouloir montrer ce qu'ils avaient fait pour l'environnement, mais en fait ils voulaient attirer le client. Nous nous tenons bien sûr au courant des innovations dans l'industrie du papier.

Le président: Je voudrais remercier M^{me} Ebsworth des renseignements qu'elle nous a donnés. Nous avons également beaucoup apprécié le rapport du Président de la Chambre au sujet des progrès enregistrés pour rendre la Colline plus verte. C'est une question qui intéresse non seulement les membres du comité mais les députés en général, et nous aurons certainement d'autres questions à poser à ce sujet.

Mme Ebsworth: Je voudrais encore ajouter un mot. Nous vous avons soumis un projet de rapport et nous aimerions bien avoir des suggestions quant à des modifications éventuelles. Mais il faudrait nous faire parvenir

afraid we're going to have to set a bit of a deadline so that we can actually get this out into the hands of the people who'll be able to use it, and at the municipal level through the Canadian municipalities. Perhaps we could have your comments returned by mid-month, which is mid-November. If we don't hear from you, we will assume that you're very happy with the way we've put it together and we will go to publication with it.

The Chairman: Perhaps just so that everybody has a deliberate focus, we could say that if members have any comments within one week, we would be happy to forward them to you. Again, thank you very much. This has been very helpful and very encouraging.

I should say to the members that we have the Canadian Bar Assocation coming on almost immediately. They've been moved up as a result of David Crombie's not being able to meet us. We will start with them in about five minutes' time and then we hope to conclude about 11 a.m.

[Traduction]

vos observations d'ici à la mi-novembre afin que nous puissions publier notre rapport et le faire distribuer à toutes les municipalités du Canada. Si d'ici là nous n'avons pas de vos nouvelles, nous publierons le rapport dans sa forme actuelle.

Le président: Les membres du comité ont donc une semaine pour nous faire tant de leurs observations, que nous vous ferions éventuellement parvenir. Encore une fois, je vous remercie.

Étant donné que M. David Crombie n'a pas pu venir, nous allons d'ici cinq minutes donner la parole aux représentants de l'Association du Barreau canadien, et j'espère que nous aurons terminé à 11 heures.

• 0934

• 0946

Mrs. Catterall: On a point of order, Mr. Chairman, apropos of our previous discussion, this is material I have had circulated from the committee. It's all printed one-sided. We do have a policy in this committee of double-sided printing. I'm asking our presenters as well, if possible, to prepare their briefs for us double-sided.

The Chairman: A very good point, Mrs. Catterall. As the Speaker said during his presentation, it is a matter of changing the whole culture. You've raised this before. It's a very valid and important point; I keep reminding myself and the staff. I appreciate your raising it. I trust it will be received and responded to.

We have now members from the Canadian Bar Association who are going to make a presentation on our continuing work with respect to the environment and the Constitution. They are distributing a document. I'm just briefly going to introduce three of them who are on my list. The fourth will have to introduce herself in a moment. We have Mr. Franklin Gertler, Chair of Environmental Law; Mr. Scott Fairley, Chair of Constitutional Law; and Mr. Brad Morse, Treasurer, Native Justice.

Ms Melina Buckley (Associate Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association): I want to say a few words about our ongoing process within the Canadian Bar Association with respect to constitutional issues. The presentation today comes sort of mid-way within our process. That is why we don't have an official written brief at this time. But I know that this committee was anxious to have some CBA input at an early stage, and that's why we're here today.

Our internal constitutional process has basically two tracks. One is that our national sections, which are basically organized in terms of substantive areas of law like constitutional law and native justice, are reviewing the federal Mme Catterall: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Voici des documents qui nous ont été remis et qui n'ont été imprimés que sur un côté des feuilles. Or je crois qu'il a été décidé que tous nos documents seraient imprimés recto verso et je demanderais donc aux témoins d'en faire autant.

Le président: Vous avez tout à fait raison, madame Catterall. Le Président de la Chambre avait fait remarquer qu'il s'agit d'un changement radical de nos habitudes. Vous avez raison de revenir sur cette question car c'est très important, et il faut que tout le monde s'en souvienne.

Des représentants de l'Association du Barreau canadien vont maintenant faire un exposé en rapport avec nos travaux sur l'environnement et la Constitution. Ils sont en train de faire distribuer un document. Nous avons M. Franklin Kertler, chargé du droit environnemental, M. Scott Fairley, chargé du droit constitutionnel, et M. Brad Morse, trésorier, chargé de la justice autochtone.

Mme Melina Buckley (directeur associé, Textes législatifs et réforme du droit, Association du Barreau canadien): Permettez-moi de faire le point sur nos activités en ce qui concerne les problèmes constitutionnels. Comme celles-ci n'ont pas encore abouti, nous n'avons pas d'exposé officiel à soumettre. Mais nous sommes quand même venus pour vous permettre de vous faire une idée dès à présent de ce que nous faisons dans ce domaine.

Nous avons abordé le problème constitutionnel sur deux plans. D'une part, nos sections nationales, chargées de questions comme le droit constitutionnel et le droit autochtone, sont en train de passer les propositions fédérales

proposals, raising issues that they feel the CBA should be addressing, and making recommendations. The other aspect of the process is the political process, the decision-making one within the Canadian Bar Association. The participants in that process are our branch presidents and our executive committee. They will be meeting several times over the next couple of months, taking the information coming from the national sections and deciding on the official CBA policy.

The presenters today are speaking both as expert witnesses and as representatives of the Canadian Bar Association national sections. But they are not giving an official CBA policy at this time. Scott Fairley, the chair of the constitutional law section will start off.

Mr. H. Scott Fairley (Chair, Constitutional Law, Canadian Bar Association): As the committee chair has asked for 8- to 10-minute statements from each of us, this is going to be very brief in terms of detail. For the substance of my remarks, I would refer you to pages 55 through 71 of this book. This is a paper I prepared for the "Sustainable Development in Canada: Options for Law Reform" committee task force report which outlines division of powers and concerns, primarily in the environmental field.

• 0950

I believe another paper was forwarded to the committee which is specifically on the subject of hazardous waste regulation. That would be another detailed reference point. I am not going to have time to get into the substance of that.

Essentially in terms of matters constitutional there are three areas we can talk about. One is the federal division of powers that has traditionally dominated constitutional discussion in this country. That is essentially the British North America Act, now the Constitution Act, 1867, sections 91, 92 and all that. Subject–matter jurisdiction is divided up between Parliament on the one hand and the provincial legislatures on the other.

In terms of constitutional analysis, the principles of interpretation are essentially, first, to establish a threshold of jurisdiction on either side of the fence. In the case of the environment, in many instances, it is both sides of the fence. The environment, in terms of our existing constitutional structure, comprises an aggregate of subject—matters, federal and provincial. The problem is sorting it out. As I understand it, this is part of the committee's mandate. That is area number one.

Area number two has arisen largely by virtue of the latest federal initiative in terms of constitutional reform proposals on the table; that is to say, the idea of entrenching property rights in the charter. That is not a question of dividing power in terms of deciding who can do what, but that is a basic limitation on government power no matter who does it. Essentially, that would be a constitutional instrumentality, if you will, wielded by the courts. It would simply say that

[Translation]

en revue; elles feront des recommandations sur les questions qui devraient retenir l'attention de l'Association du Barreau canadien. Par ailleurs, les présidents de nos différentes sections ainsi que notre comité exécutif sont chargés d'élaborer les décisions de l'Association du Barreau canadien et, pour ce faire, ils vont se réunir à plusieurs reprises au cours des deux mois à venir pour faire le point sur les décisions prises par les sections nationales avant de décider de la politique officielle de l'Association du Barreau canadien.

Nos collègues nous parleront donc aujourd'hui en tant qu'experts et en tant que représentants des sections nationales de l'Association du Barreau canadien. Cependant, ce qu'ils ont à dire ne constitue pas une politique officielle de l'Association du Barreau canadien. C'est M. Scott Fairley, qui préside le comité sur le droit constitutionnel, qui va commencer.

M. H. Scott Fairley (président du comité sur le droit constitutionnel, Association du Barreau canadien): Étant donné que nous ne disposons que d'une dizaine de minutes chacun, je ne vais pas pouvoir m'étendre trop sur la question. Vous trouverez d'ailleurs l'essentiel de ce que j'ai à vous dire aux pages 55 à 71 de ce livre. Il s'agit d'une étude que j'ai rédigée pour le rapport du groupe de travail, intitulée «Développement durable au Canada—Possibilités de réforme du droit». Vous trouverez dans ce ouvrage un aperçu de la répartition des pouvoirs ainsi que des questions se rapportant à l'environnement.

Nous vous avons également fait parvenir un document consacré au règlement régissant les déchets dangereux, question que je n'aurai pas le temps d'aborder.

Il y a trois aspects des questions constitutionnelles que je voudrais évoquer. Premièrement, la répartition fédérale des pouvoirs qui a toujours présidé aux discussions constitutionnelles au Canada. Il s'agit essentiellement de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, devenu la Loi constitutionnelle de 1867, article 91, 92, etc. La compétence quant au fond est répartie entre, d'une part, le Parlement fédéral et, d'autre part, les provinces.

Si l'on veut analyser la situation constitutionnelle, il faut commencer par délimiter les champs de compétence qui, dans le cas de l'environnement, se chevauchent bien souvent. En effet, de nombreuses questions afférentes à l'environnement sont de compétence soit fédérale soit provinciale et il s'agit donc de les départager, ce qui fait justement d'ailleurs l'objet des travaux du comité.

Deuxièmement, il y a la question de l'intégration du droit à la propriété dans la Charte, comme prévu dans le dernier projet de réforme constitutionnelle. Il ne s'agit donc pas de répartition de pouvoirs à proprement parler mais plutôt de limite aux pouvoirs de quelque niveau de gouvernement que ce soit. Si le droit à la propriété était entériné, un texte législatif fédéral ou provincial pourrait être déclaré non valable s'il contrevient aux droits fondamentaux des individus.

legislation, federal or provincial, would be invalid as a result of infringing on fundamental rights belonging to individuals. So it is not a question of allocating power; it is a question of limitations on governmental power altogether. I will not be speaking about that, Franklin Gertler will.

The third area is Mr. Morse's constituency on behalf of native justice, and that stems from section 35 of the Constitution Act, 1982. The unresolved issue there—although certainly resolved in the minds of many aboriginal groups in this country—is essentially a third area of jurisdiction which the Constitution appears to be recognizing, as does recent case law emanating from the Supreme Court of Canada. That is what Mr. Morse will be talking about.

I will confine my remarks to the division of powers. What we have is a number of bases of jurisdiction on both the federal and provincial sides. The federal jurisdiction over the environment is much more problematic than the provincial one, but potentially much more all-embracing even under our existing Constitution. The traditional rubric for federal legislation in the environmental field thus far has been the criminal law power, section 91.27. You set out an area of prohibited conduct and you apply sanctions to it. Thou shalt not pollute. If you do, you are subject to prosecution or you pay. That is area number one.

Area number two, and one which has been recognized by the Supreme Court of Canada quite recently in the Crown Zellerbach case, is peace, order, and good government for the nation. Now in the area of marine pollution the Supreme Court of Canada said that this marine pollution was of sufficient national interest and importance, sufficiently discrete and insular, sufficiently manageable to be recognized as a judicially annotated, if you will, area of federal jurisdiction. This is even though, in that case, the federal law extended to regulation within provincial boundaries. That was the controversial aspect of that case.

Other areas that the federal government has a basis for claiming for jurisdiction over are trade and commerce, subsection 91(2), again an area that has expanded a good deal recently, specifically with respect to the so-called general trade and commerce power. There doesn't have to be an interprovincial aspect to it but in the General Motors case—City National Leasing to some—the Supreme Court of Canada said that if you had an area that the provinces couldn't regulate together—only the federal government could do it—there was a regulatory scheme attached.

[Traduction]

Donc, je le répète, il ne s'agit pas de répartir des pouvoirs mais bien d'imposer des limites aux pouvoirs des gouvernements. C'est une question qui sera traitée par Franklin Gertler.

La troisième question porte sur la justice autochtone, qui est la spécialité de M. Morse. Elle découle de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. À cet égard, la question est toujours en suspens, même si elle est considérée comme ayant été réglée par de nombreux autochtones du pays. Elle consiste en un troisième domaine de compétence qui semblerait admis par la Constitution et qui semblerait également découler de récentes décisions de la Cour suprême du Canada. C'est M. Morse qui traitera de cette question.

Moi, je vais vous parler uniquement de la répartition des pouvoirs. La compétence fédérale pour tout ce qui touche à l'environnement, même si elle est moins sûre que la compétence provinciale, est en revanche bien plus étendue, même aux termes de l'actuelle Constitution. Les lois fédérales en matière d'environnement se fondent sur l'article 91.27 qui traite de droit pénal et qui prévoit un certain nombre d'interdictions, dont le non-respect entraîne des sanctions. Ainsi l'interdiction de polluer peut entraîner des poursuites et des sanctions.

Par ailleurs, il y a la notion de paix, d'ordre et de bon gouvernement, comme l'a définie la Cour suprême du Canada dans l'affaire opposant l'État à Zellerbach. En l'occurence, la Cour suprême a décidé que ce cas de pollution maritime était suffisamment grave et circonscrit pour pouvoir être considéré comme étant de compétence fédérale, même si en l'occurence, la loi fédérale s'appliquait à l'intérieur des frontières provinciales. C'est là que se situe la controverse.

Le gouvernement fédéral est également compétent en ce qui concerne les échanges et le commerce aux termes de l'alinéa 91(2); le champ d'application de cette disposition s'est beaucoup étendu ces temps-ci, surtout en ce qui concerne ce qu'il est convenu d'appeler les échanges et le commerce général. Il n'est pas nécessaire qu'un aspect interprovincial intervienne, mais dans l'affaire General Motors—City National Leasing, pour certains, la Cour suprême du Canada a déterminé que, dans le cas d'un champ de compétence que les provinces ne pouvaient réglementer ensemble, seul le gouvernement fédéral pouvant le faire, un système de règlementation était prévu.

• 0955

That is particularly important in the environmental field because we are talking about meaningful regulatory schemes here, not just who can trump the other. The court said that was all right. That was new law—powers the federal Cela est particulièrement important dans le domaine de l'environnement, étant donné que nous souhaitons établir des systèmes de règlementation efficaces, et non seulement de savoir quelle partie a préséance sur l'autre. Le tribunal a

government didn't know it had or, if it did have them, was unprepared to exercise them. Navigation and shipping, coastal and inland fisheries, other areas of jurisdiction, clearly have ancillary applications to environmental regulation.

On the provincial side, the story is a lot simpler and much more direct. Property and civil rights in the province, which traditionally encompass all aspects of dealing with property and the legal rights you have with respect to that property— On the provincial side, property and civil rights are probably best understood in terms of peace, order and good government for the province. That's how it has been judicially elaborated at the expense of federal power over our 125 years of constitutional history.

The other real break that accompanies that are matters of local and private nature in the province—sections 92 and 16. If you put those two together you have a pretty firm provincial mandate. Most of the comprehensive environmental law legislation in this country and most of the legislation which has any teeth—

The federal government, on the basis of its much fuzzier but broader areas of jurisdiction, has passed laws, most recently the Canadian Environmental Protection Act, which is essentially an empty shell without teeth. There are lots of statements of principle but not a lot of mechanisms for enforcement, notwithstanding the Green Plan and so forth. It simply hasn't been implemented. When you look at who is out in the field, it is the provinces. They have much larger and much more sophisticated ministries of environment. When we get into the current federal proposals, when we are talking about streamlining government and legislative and administrative interdelegation, one of the reasons for that is that the provinces have the expertise, the administrative infrastructure, the bureaucracy, the field officers, and they can do it.

In terms of where the CBA is coming from, which is what Frank is going to talk about, our basic concern is that given the nature of environmental problems there have to be national minimum standards, there has to be a basic threshold of what protection of the environment is going to mean in this country, and what the consequences of that are for the people who live here. Clearly, there is a role for federal leadership, which to date has been talked about but has not been actively assumed.

In terms of one detailed area which is on the table right now—there have been a lot of federal initiatives at the international level. Canada has been entering into a lot of treaties on the subject of protecting the environment—the Vienna Convention, the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, and the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Waste and their Disposal. We are signatories to all three of those instruments.

[Translation]

déterminé que cela était acceptable. Il s'agissait d'une nouvelle loi, de pouvoirs que le gouvernement fédéral ignorait qu'il détenait ou, s'il les détenait, qu'il n'était pas disposé à exercer. Il va de soi que la navigation, le transport maritime, les pêcheries côtières et intérieures et d'autres champs de compétence également ont des liens connexes avec la règlementation environnementale.

Du côté provincial, les choses sont beaucoup plus simples et directes. Les droits à la propriété et les droits civils des provinces, qui englobent traditionnellement tous les aspects liés à la propriété et aux droits juridiques découlant de cette propriété... Dans la perspective provinciale, on voit surtout les droits à la propriété et les droits civils comme une extension de l'obligation des autorités provinciales d'assurer la paix, l'ordre et un bon gouvernement. C'est en ce sens que les tribunaux ont tranché, aux dépens du pouvoir fédéral, depuis 125 d'histoire constitutionnelle.

L'autre facteur clé qui a fait pencher la balance en faveur des provinces vise les questions de nature locale et privée, soit les articles 92 et 16. Ces deux articles réunis constituent un mandat provincial assez solide. Presque intégralement, la législation environnementale du pays et la plupart des lois ayant un peu de mordant...

En se fondant sur les champs de compétence plus vastes, mais plus vagues aussi qu'il détient, le gouvernement fédéral a adopté des lois, la dernière en date étant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement. Essentiellement, il s'agit d'une coquille vide. On y retrouve de multiples déclarations de principe, mais aucun mécanisme d'application, en dépit du Plan vert. Cette mesure n'a tout simplement pas été appliquée. Lorsqu'on regarde qui s'occupe concrètement d'environnement, ce sont les provinces. Elles ont des ministères de l'Environnement plus importants et beaucoup plus complexes. Si, dans les propositions fédérales actuelles, on parle de rationalisation et d'interdélégation législative et administrative, c'est parce que ce sont les provinces qui ont l'expertise l'infrastructure administrative, les fonctionnaires, les agents locaux, etc. Ce sont elles qui peuvent s'acquitter de cette mission.

Pour ce qui est de la position de l'ABC, elle repose sur une préoccupation essentielle. Étant donné la nature des problèmes environnementaux, il devra y avoir des normes nationales minimales. Il faudra définir ce que l'on entend par protection de l'environnement dans notre pays et quels seront les conséquences de cette définition pour les citoyens canadiens. De toute évidence, il s'agit d'un rôle qui revient au fédéral. Cependant, jusqu'à maintenant, on s'est borné de parler de ce rôle, sans l'exercer activement.

Il y a un secteur en particulier qui fait l'objet de négociations à l'heure actuelle...et qui a donné lieu à bon nombre d'initiatives fédérales sur la scène internationale. Le Canada a signé de nombreux traités sur la protection de l'environnement, notamment la Convention de Vienne, le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvissent la couche d'ozone et la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangeureux et de leur élimination. Le Canada est signataire de ces trois instruments.

The question of implementing those international commitments at home is much more problematic, however. It is my understanding that Mr. Charest made a point of saying before this committee that only Parliament, or only the federal government, has the power to enter into international obligations and implement them. Well, the first part of that statement is true; the second part of that statement is much more problematic because implementation of treaty obligations in this country still follows the normal federal division of powers. That is the labour conventions case, 1937, which has been subject to a good deal of criticism, and rightly so, because for a modern nation–state it is a stupid decision.

• 1000

I won't be much more pointed than that in my initial remarks here. The point is the federal government cannot make that claim, and we have a situation with the existing constitutional proposals where Canada might be out there with all sorts of great motherhood statements, international commitments and so forth, and will not be able to deliver at home. That is another area of concern we have with respect to the federal constitutional proposals on the table now.

It appears that notwithstanding a commitment to sustainable development and national minimum standards, which is even set out in this proposed Canada clause, at the same time the Government of Canada is apparently willing to trade away powers in particular areas that affect its ability to deal with the environment in a comprehensive way—concessions on the residual power, confirming areas of provincial jurisdiction with respect to forestry, mining, and tourism; property rights is another example, but that is not a division of powers issue; and streamlining, interdelegation both administrative and legislative. One thing they talk about is transboundary transportation of dangerous goods.

The situation we have in this country now is a complex mish-mash of laws where the left hand very seldom knows what the right hand is doing. And given the current situation, how the federal government could contemplate just remitting the whole thing and getting out of the field altogether, while at the same time it is committing itself to an international convention on the transportation and regulation of dangerous and toxic substances, is totally Greek to me. I am speaking in my irreverent expert capacity, not on behalf of the CBA, in those remarks.

Quite obviously, a lot of this stuff has not been worked out, and we had better work it out upfront or there is going to be a lot to pay on the other side.

Thank you very much. That concludes my remarks.

The Chairman: Thank you, Mr. Fairley.

[Traduction]

Cependant, la question de savoir qui doit appliquer ces ententes internationales au pays soulève des problèmes. Je crois savoir que M. Charest a déclaré devant le comité que seul le Parlement, ou le gouvernement fédéral, avait le pouvoir de contracter des obligations internationales et de les assumer. La première partie de cette affirmation est vraie. La seconde est beaucoup plus problématique étant donné que l'application d'un traité dans notre pays doit quand même respecter le partage habituel des pouvoirs. C'est ainsi que les conventions du travail de 1937 ont fait l'objet d'énormément de critiques, à juste titre, car pour un État-nation moderne, il s'agissait d'une décision stupide.

Je n'entrerai pas davantage dans le détail dans le cadre de mes observations préliminaires. Le fait est que le gouvernement fédéral ne peut prétendre à ce pouvoir. Or, à l'heure actuelle, les propositions constitutionnelles renferment toutes sortes de grandes déclarations de vertu, d'engagements internationaux, etc., alors que le gouvernement fédéral n'est pas en mesure d'en garantir l'application sur son territoire. Voilà donc un autre aspect des propositions fédérales actuellement présentées qui nous inquiète.

Il semble qu'en dépit de son adhésion au principe du développement durable et à l'établissement de normes nationales minimales, cela étant énoncé dans le projet de clause Canada, le gouvernement du Canada est apparemment disposé à négocier la cession de pouvoirs dans des secteurs particuliers influant sur sa capacité de mener une action cohérente dans le domaine de l'environnement. Je songe notamment aux concessions que l'on envisage en matière de pouvoirs résiduels, au fait que l'on confirme la compétence des provinces à l'égard des forêts, des mines et du tourisme ainsi qu'à la rationalisation et à l'interdélégation de pouvoirs administratifs et législatifs. Les droits à la propriété sont un autre exemple de cette tendance, mais il ne s'agit pas d'une question de partage des pouvoirs. Le gouvernement parle aussi du transport transfrontalier de produits dangereux.

À l'heure actuelle, il y a au pays une multitude complexe de lois en vertu desquelles la main gauche sait rarement ce que fait la main droite. Et dans la conjoncture actuelle, je ne peux absolument pas comprendre comment le gouvernement fédéral peut envisager de céder du terrain et de se retirer de ses champs de compétence, alors que parallèlement, il vient de signer une convention internationale sur le transport et la règlementation de substances toxiques dangereuses. Évidemment, je fais ces dernières observations à titre d'expert plutôt irrévérencieux, et non au nom de l'ABC.

De toute évidence, on n'a pas mûrement réfléchi à quantité de choses, et nous avons intérêt à nous y mettre tout de suite, sinon il faudra payer le prix fort.

Voilà qui met un terme à mes commentaires. Merci beaucoup.

Le président: Merci, monsieur Fairley.

Mr. Franklin Gertler (Chair of Environmental Law, Canadian Bar Association): Mr. Chairman, I am going to try to respect the rules and get through my remarks in 10 minutes or so, even though you don't have any dire measures, including red lights and trap doors, as they have at the Supreme Court of Canada. In the final resort—you may have been over there—they'll drop the chandelier on you.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Gertler: I was going to do more than I can do in 10 minutes, but I will try to be useful for you anyway.

The national environmental law section of the Canadian Bar Association in general has a long-term commitment and has been quite active in the area of promoting federal law reform and action for both environmental protection and sustainable development. We are, in a way, uniquely suited to provide some guidance in these areas where constitutional reform touches environmental protection.

Just to give you an idea of what the position is, in Vancouver in 1989 the CBA confirmed a strong commitment to promoting sustainable development in Canada and that was to be through a general review of legislation at all levels, regulations and policies, to promote sustainable development. That is the big picture.

The view is not necessarily that we need more law, but we certainly need more effective law and more enforcement on the ground, if we are going to meet the challenges of preserving and promoting environmental quality, realizing both sustainability and the development sides of sustainable development. Sometimes we tend to forget the first.

• 1005

More specifically, on the constitutional front, you have in front of you a copy of the CBA's green plan, which is a project called the Sustainable Development Action Plan, which was a special committee of the Canadian Bar Association. It was created in 1989 to identify key national and international law reform issues regarding the environment, and to make recommendations to promote sustainable development in Canada. The report was presented to the CBA in September 1990, and then in Regina in February 1991 the CBA endorsed an omnibus resolution—which I believe you have been given a copy of, the bilingual text you have there—which contains a whole series of recommendations for federal law reform designed to promote sustainable development in Canada.

You may note that in particular, it was resolved—and this is official CBA policy—in clause 1 that the Government of Canada take strong measures to protect the environment and promote sustainable development to the full extent of its

[Translation]

M. Franklin Gertler (président, section nationale sur le droit de l'environnement, Association du Barreau canadien): Monsieur le président, je vais essayer de respecter les règles et de m'en tenir aux dix minutes qui me sont allouées, même si vous ne prenez pas, comme à la Cour suprême du Canada, des mesures draconiennes comme les lumières rouges et les chausse-trappe. En dernier recours, vous y êtes peut-être allé et, on vous laisse tomber le lustre sur la tête!

Des voix: Oh, oh!

M. Gertler: J'avais beaucoup plus de matière que pour dix minutes seulement mais je vais néanmoins essayer de vous être utile.

La section nationale sur le droit de l'environnement de l'Association du Barreau canadien est engagée assez activement depuis longtemps dans la promotion de la réforme de la législation fédérale et des initiatives fédérales dans le domaine de la protection de l'environnement et du développement durable. En un sens, nous sommes particulièrement bien placés pour vous fournir des conseils dans des domaines où la réforme constitutionnelle touche à la protection de l'environnement.

Pour vous donner une idée de notre position, l'ABC a réitéré, à Vancouver, en 1989, son adhésion sans réserve au principe du développement durable et à sa promotion aux moyens d'un examen global de la législation à tous les niveaux, ainsi que des règlements et politiques. Voilà pour l'ensemble.

Nous ne sommes pas nécessairement d'avis qu'il faut adopter davantage de lois. Mais chose certaine, il faut que nos lois soient plus efficaces et mieux appliquées sur le terrain si nous voulons relever les défis que représentent la conservation et la promotion de la qualité de l'environnement et assurer tant l'aspect durable que le développement du développement durable. Parfois, nous avons tendance à oublier le premier.

Parlons maintenant plus précisément de Constitution. Vous avez en mains un exemplaire du Plan Vert de l'ABC, soit un projet appelé Plan d'action en matière de développement durable, élaboré par un Comité spécial de l'Association du Barreau canadien. Ce Comité avait été constitué en 1989 et chargé de recenser les questions fondamentales de réforme du droit sur les plans national et international touchant l'environnement et de faire des recommandations en vue de promouvoir le développement durable au Canada. Le rapport a été présenté à l'ABC en septembre 1990 puis, par la voie d'une résolution de portée générale, il a été adopté lors de l'assemblée annuelle de l'Association tenue à Régina en février 1991. D'ailleurs, je crois que vous avez un exemplaire de cette résolution dans le texte bilingue que vous avez en mains. Ce texte renferme une série de recommandations de réforme du droit fédéral en vue de promouvoir le développement durable au Canada.

Je vous signale en particulier qu'il a été résolu, aux termes de l'article 1, il s'agit de la politique officielle de l'ABC, que le gouvernement du Canada prenne des mesures vigoureuses afin de protéger l'environnement et de

constitutional authority, including, where appropriate, under its peace, order, and good government power. Now, the CBA is a bit of a reflection or a mirror of Canada, so we have some others policies too. As chair of the national environmental law section, that is the one I like to talk about.

In 1985, not in the context of the current constitutional round but in 1985, there was a resolution in favour of entrenchment, in section 7 of the Charter, of the guarantee for the enjoyment of property. Now, that is a resolution which is being revisited in the current context and we definitely have some concerns—I will get to them in a minute—about the compatibility of strong environmental protection and the entrenchment of property rights.

A third relevant factor is something that Professor Morse is going to speak about in detail, which is the CBA endorsement of the concept or the principle of aboriginal self-government. This is something that must be taken into account in any discussion of division of powers in the environment.

With regard to criteria for law reform in this area, I think it is worth while to at least—I am not going to give the answers—stop and think about what we think are the purposes of federalism. It would appear to us that the driving forces behind the current—when I say "us", I am now speaking on behalf of the national environmental law section and perhaps, to some extent, in my "royal we" expert capacity—proposal is that, one, Canada is essentially a common economic space, not, for instance, an ecological union or a common land space or a common natural space. Second, the driving principle of federalism should be efficiency in the economic or accounting sense.

Those are some elements, some aspects perhaps, of what federalism is about. But federalism is not about the division of powers, to see who can have the most powers or have the most political credibility, or even necessarily doing things in the most efficient way. It is about delivering good government, protecting the rights of citizens, protecting land and protecting the environment. In fact, by very definition, federalism is a system where people are subject to two sets of laws.

[Traduction]

promouvoir un développement durable en se servant de toute son autorité constitutionnelle et notamment, lorsqu'il y a lieu, en vertu de son pouvoir d'exiger la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Étant donné que l'ABC est en quelque sorte un reflet ou un miroir du Canada, nous avons également d'autres politiques. Cependant, en ma qualité de président de la section nationale sur le droit de l'environnement, c'est de cet aspect que je vais vous entretenir.

Je vous renvoie, non pas aux négociations constitutionnelles actuelles, mais en 1985, alors que le gouvernement était saisi d'une résolution visant à inscrire à l'article 7 de la Charte une garantie à l'égard du droit de propriété. Cette résolution est maintenant réexaminée dans le contexte actuel. Or, nous avons des préoccupations indéniables, que j'expliquerai tout à l'heure, au sujet de la compatibilité entre une protection vigoureuse de l'environnement et la constitutionnalisation des droits de propriété.

Il y a également un troisième facteur pertinent dont M. Morse nous parlera en détail, soit l'adhésion de l'ABC au concept ou au principe de l'autonomie gouvernementale pour les Autochtones.

Il s'agit d'un élément dont on doit tenir compte dans toute discussion sur le partage des pouvoirs en matière d'environnement.

Quant à savoir quels critères il convient d'appliquer en matière de réforme du droit dans ce domaine, il m'apparaît utile à tout le moins de réfléchir, je ne vais pas vous donner de réponses, à ce que nous estimons être les objectifs du fédéralisme. Il nous semble que les propositions actuelles sont mues par le fait que le Canada est essentiellement un espace économique commun, et non pas une union écologique, un espace territorial ou un espace naturel commun. Lorsque je dis «nous», je parle au nom de la section nationale sur le droit de l'environnement et, dans une certaine mesure, c'est aussi en ma qualité d'expert que j'emploie le «nous» royal. Deuxièmement, le principe moteur du fédéralisme devrait être l'efficacité sur le plan économique ou comptable.

This is something that perhaps has escaped notice in the context of a lot of the current debate over the application of federal legislation to certain kinds of development projects. Just because there are provincial property rights, for instance, in natural resources or in a particular piece of land or development, it does not mean that it is automatically not subject to federal law.

As I said, the very definition of federalism is that there are two levels of government at least that can make laws. In our current context, under section 35 of the Constitution Act, 1982, the message that federalism is not all about simply dividing up the pie between the federal government and the provincial government, but that it's also about protecting citizens, is driven home in the sense that protection of aboriginal treaty rights gives some potential for a third level of jurisdiction in this country which must also be taken into account in the calculus on environmental reform, or constitutional reform for the environment.

• 1010

Now, just to say a couple of words specifically, I hope we get back to some questions because this is $un\ peu\ a\ back$ to some questions because this is $un\ peu\ a\ back$ as we say. I'm giving you some general remarks. We haven't come to our official position on these things but I would like to make a couple remarks about the specific proposals.

First, on property rights, we're concerned about this as a national environmental law section. We're concerned that at least the unqualified entrenchment of property rights would interfere with all governments' ability to implement environmental protection legislation. That is because many environmental controls are attached or implemented by way of laws relating to land use, zoning and planning, natural resource extraction and management and so forth.

It's true that the Charter recognizes that rights are subject to reasonable limits, but contrary to what I understand the minister to have said before this committee, recent U.S. experience with entrenched property rights does not suggest that there will be a liberal interpretation of reasonable limits in the context of such things as environmental zoning and planning. In fact, a number of recent cases have found that the laws restricting the use to which property might be put amount to unreasonable interference with property so as to be confiscation of property.

[Translation]

Ce sont là certains éléments, certains aspects du fédéralisme. Or, le fédéralisme n'a aucun rapport avec comme le partage des pouvoirs; il ne s'agit pas de savoir quel palier de gouvernement peut accaparer le plus de pouvoirs possibles, avoir le plus de crédibilité politique ou même faire les choses de la façon la plus efficace possible. Le fédéralisme vise à offrir un bon gouvernement, à protéger les droits des citoyens, le territoire et l'environnement. En fait, par définition, le fédéralisme est un système au sein duquel les citoyens sont assujettis à deux genres de lois. Il s'agit d'une facette qui a été quelque peu négligée dans le contexte du débat actuel sur l'application de la législation fédérale à certains projets de développement. Ce n'est pas parce que les provinces détiennent des droits de propriété à l'égard des ressources naturelles, d'une parcelle de terre ou d'un projet de d'aménagement, que cela signifie automatiquement que ce domaine est soustrait à la législation fédérale.

Comme je l'ai dit, le fédéralisme prévoit au moins deux paliers de gouvernement aptes à légiférer. On livre à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 le message que le fédéralisme transcende le simple partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et qu'il débouche sur la protection des citoyens. Cela est évident, en ce sens que la protection des droits autochtones issus de traités amène la possibilité d'un troisième niveau de compétences dont on doit également tenir compte dans le contexte de la réforme de l'environnement ou plutôt de la réforme constitutionnelle en ce qui a trait à l'environnement.

J'espère qu'on nous posera des questions à ce sujet étant donné que je viens de parler un peu à bâtons rompus, comme on dit en français. Cela me permettra d'être plus concret. Pour l'instant, je m'en tiens à des commentaires généraux. Nous n'avons pas encore arrêté notre position officielle au sujet des propositions proprement dites, mais je vais toutefois en parler brièvement.

Premièrement, la section nationale sur le droit de l'environnement a des réserves au sujet de la constitutionnalisation du droit de propriété. Nous croyons que constitutionnaliser ce droit sans le nuancer entraverait la capacité de tous les gouvernements d'appliquer les lois de protection environnementale, et ce, parce qu'un grand nombre de contrôles environnementaux sont appliqués par l'entremise de lois portant sur l'utilisation des terres, le zonage et la planification, l'extraction des ressources naturelles, la gestion, etc.

Il est vrai que la Charte reconnaît que les droits en question sont assujettis à des limites raisonnables, mais contrairement à ce que le ministre est censé avoir dit au Comité, l'expérience américaine récente dans ce domaine ne laisse pas croire qu'il y aura une interprétation libérale de limites raisonnables, notamment en matière de zonage et de planification environnementale. En fait, un certain nombre de cas récents ont établi que les lois restreignant l'usage que l'on peut faire d'une propriété constituent une atteinte inacceptable à la propriété équivalente à sa confiscation.

For example, an Alaskan gold miner recently sued the Environmental Protection Agency for \$52 million on the grounds that EPA rules against water pollution made his gold mine unprofitable, and therefore infringed his right to property, and the court upheld that claim and would have awarded the damages subject to the proof.

That's the kind of thing we have to worry about. I don't think we can just very broadly say it hasn't been a problem in the States. To the extent it hasn't been a problem, maybe that's a reflection of the very strong interpretation given to the federal commerce clause down there, and that unfortunately has not been our experience up here. The ability to enforce strong national standards might indeed be compromised by property rights.

The Chairman: Is that a complete reading of all the case law with respect to that? I want to be careful that we don't get single cases.

Mr. Gertler: No. All we're saying is that it's something that bears very close examination, and I was just giving that as one example because, as I understand it, the minister has said it hasn't been a problem in the States. In fact, we had this same discussion in recent days in conference calls among the members of our national section subcommittee working in this area, in which some of the members of that committee were saying exactly that, that it's not a problem.

But then others who had more recent experience and exposure to the U.S. case law were, in fact, raising some of these difficulties. It depends a lot on the political will of the particular courts involved, if you like, and perhaps in the course of some more conservative appointments to the bench in the United States in recent years there may be a swing so that you can't say, well, we're going to put it in the Constitution; it'll do no harm. One of the problems with constitutionalizing anything is that you should have some idea of what you are doing.

I don't say that to indicate that I agree with the notion that judicial review is necessarily a dangerous thing. I don't think we should take that as an absolute position. In fact there can be a lot of creative dialogue between the courts and Parliament in working out a proper accommodation in these issues.

Regarding property rights, we have problems with it. If it is to go ahead, there should be some specific saving at least for the right to a healthy environment and the power of the Parliament and legislatures to make laws to protect the national environment. That seems to me to be a possible solution, if indeed there is a real determination to entrench property rights.

• 1015

I am certainly going over my time, but I will just make a couple of other remarks. I have already spoken a little about the economic union. Our view is that there should also be some consideration of the notion of an ecological union, the

[Traduction]

Ainsi, un mineur travaillant dans une mine d'or en Alaska a récemment intenté un procès en dommages-intérêts de l'ordre de 52 millions de dollars à la Environmental Protection Agency sous prétexte que les règlements imposés par cet organisme dans sa lutte contre la pollution des eaux rendaient sa mine d'or non rentable, et, par conséquent, portaient atteinte à son droit de propriété. Le tribunal a accepté cet argument et était disposé à accorder des dommages-intérêts selon la preuve.

Voilà le genre de choses dont il convient de s'inquiéter. On ne peut pas affirmer de façon très générale qu'il n'y a pas eu de problèmes aux États-Unis. S'il n'y a pas eu de problèmes, c'est peut-être que la législature américaine a accordé une interprétation très rigoureuse à la clause du commerce fédéral, et malheureusement, cela n'a pas été le cas au Canada jusqu'à présent. Le pouvoir du gouvernement en matière d'application des normes nationales rigoureuses risque en effet d'être compromis par la reconnaissance du droit à la propriété.

Le président: Est-ce là une interprétation de toute la jurisprudence en la matière? Je veux être certain que l'on ne parle pas de cas unique.

M. Gertler: Non. Tout ce que nous disons, c'est qu'il faut examiner cela de très près. J'ai donné ce seul exemple car il paraît que le ministre a déclaré que cela n'avait pas causé de problèmes aux États-Unis. En fait, nous avons eu cette même discussion récemment à l'occasion de références téléphoniques entre les membres du sous-comité de notre section nationale qui oeuvrent dans ce domaine, certains d'entre eux affirmant précisément que cela ne pose pas de problème.

Cependant, d'autres membres mieux au courant des affaires récentes et de la jurisprudence américaine ont fait état de certaines difficultés. Tout dépend de la volonté politique des tribunaux en cause, si vous voulez. Il se peut qu'à la suite de nouvelles nominations plus conservatrices à la magistrature aux États-Unis depuis quelques années, il y ait une tendance en ce sens, mais on ne peut affirmer que la reconnaissance de ce droit dans la Constitution ne créera pas de remous. Lorsqu'on envisage de constitutionnaliser quoi que ce soit, il faut avoir une idée bien nette de ce que l'on fait.

Il ne faut pas en conclure que j'estime que la notion d'un examen judiciaire est nécessairement une chose dangereuse. Je ne pense pas que l'on doive adopter cela comme position absolue. En fait, il peut y avoir un dialogue créateur entre les tribunaux et le Parlement en vue d'arriver à certains compromis.

La constitutionnalisation du droit à la propriété nous cause donc des problèmes. Si l'on décide d'aller de l'avant, on devrait tout de même sauvegarder, à tout le moins, le droit à un environnement sain et pour le Parlement et les assemblées législatives provinciales, le pouvoir de promulguer des lois pour protéger l'environnement national. Cela me semble une solution possible, si vraiment on est déterminé à constitutionnaliser le droit de propriété.

J'ai sans doute dépassé le temps qui m'était alloué; je me limiterai donc à quelques observations supplémentaires. J'ai déjà parlé un peu de l'union économique. À notre avis, on devrait aussi réfléchir à la notion d'une union écologique et à

need for some federal power to make national minimum standards on the environment. Then it is up to the provinces, if they wish, to exceed those standards, and under certain conditions there certainly could be arrangements for provincial administration of federal standards.

If there is to be a lot more administrative delegation, and perhaps even legislative delegation, that certainly has some merit on efficiency grounds, although two remarks should be made about that. One is personal to me. The other is from the national environmental law section.

The first is that it's true there has been a lot of call for less government. I think the Spicer commission and other committees going around the country would tell you that's what people are saying. We need less government. Maybe people are even saying we need less federal government, but I don't think it behooves the federal government to be going around saying that less government means less federal government. There should be real consideration of these issues, and decisions should be made not on the basis of who is screaming loudest, but of what is in the best interests of the country.

The second thing is about delegation and whether it be legislative or administrative. I am personally quite sceptical about broad legislative delegation because I think that even though in theory the delegating authority can always take back the power, the political realities will be that those powers can never be taken back.

I think the example of the Cullen -Couture immigration arrangements is a good one, where the notion of full exercise of federal power in immigration in Quebec right now would cause a political firestorm. It's not enough to say that on paper these things can be taken back once they are given. Once you give them up, you may never be able to get them back.

Whether a delegation be legislative or administrative, there may be cause to put into place real guarantees of accountability, reviewability and transparency. For instance, under current arrangements there is a lot of delegation of the administration of the Fisheries Act. In certain provinces it is the federal government; in many provinces it is the provincial government that administers. The result is a very uneven administration of this most important piece of federal legislation dealing with water pollution and protection of the marine environment.

Canadians deserve to have a system whereby if there is delegation, there is accountability to Parliament. Perhaps you could have a system in which there are annual reports to Parliament by the province that has received the delegation of enforcement activity. The Canadian Bar Association has called very strongly for improved enforcement, in particular of federal legislation. There could be provision for sunset clauses so that the delegation has to be reviewed by a

[Translation]

la nécessité d'accorder à un organisme d'envergure nationale la possibilité d'accorder au gouvernement fédéral la possibilité d'adopter des normes nationales minimales en matière d'environnement. Certes, les provinces pourraient renforcer ces normes, si elles le voulaient et, sous réserve de certaines conditions, on pourrait certainement confier aux autorités provinciales l'administration des normes fédérales.

Si l'on veut se diriger vers une délégation administrative accrue, voire même une délégation législative, cette solution n'est pas sans mérite sur le plan de l'efficacité, quoique je doive y apporter deux nuances. La première est personnelle. La deuxième reflète la position de la section nationale du droit de l'environnement.

Tout d'abord, il est vrai que les citoyens veulent moins de gouvernement. Je crois que le Forum des citoyens de M. Spicer et les autres comités qui voyagent dans le pays vous diront que c'est ce que les gens veulent vraiment. On veut moins d'interventions gouvernementales. Peut-être les gens vont-ils jusqu'à dire qu'ils souhaitent un allègement de la présence fédérale, mais il ne sied pas que le gouvernement fédéral prétende que moins de gouvernement signifie moins de gouvernement fédéral. Il faut réfléchir sérieusement à ces questions et prendre des décisions dans le meilleur intérêt du pays et non pas pour satisfaire ceux qui crient le plus fort.

Au sujet de la délégation de pouvoirs, il faut savoir s'il s'agit de pouvoirs législatifs ou administratifs. Pour ma part, je suis assez sceptique au sujet d'une délégation législative d'envergure. En effet, même si, en théorie, l'instance déléguante peut toujours récupérer les pouvoirs délégués, la réalité politique est telle que les pouvoirs en question ne pourront jamais être récupérés.

Les arrangements Cullen-Couture en matière d'immigration offrent un bon exemple de cela. En effet, à l'heure actuelle, toute tentative du gouvernement fédéral d'exercer intégralement son pouvoir en matière d'immigration au Québec provoquerait un tollé politique. Il ne suffit pas de dire sur papier que ces pouvoirs pourront être récupérés après avoir été cédés. Une fois que vous les avez cédés, vous ne pourrez peut-être jamais les récupérer.

Que l'on envisage une délégation législative ou administrative, il faudrait sans doute l'assortir de garanties fermes sur les plans de la responsabilité, de l'examen et de la transparence. Ainsi, aux termes des arrangements actuels, la Loi sur les pêches donne lieu à une délégation administrative importante. Dans certaines provinces, c'est le gouvernement fédéral qui administre la loi alors que dans plusieurs autres, c'est le gouvernement provincial. Il en résulte une administration très inégale de cette mesure législative fédérale très importante ayant trait à la pollution des eaux et à la protection de l'environnement marin.

Les Canadiens méritent un système où la délégation s'accompagne de l'obligation de rendre compte au Parlement. On pourrait envisager un système obligeant la province à laquelle on a délégué un pouvoir d'application de soumettre des rapports annuels au Parlement. L'Association du Barreau canadien préconise vivement une meilleure application de la législation fédérale en particulier. On pourrait aussi prévoir des clauses de temporisation qui permettraient à la

parliamentary committee after five years, ten years, whatever might be the appropriate period.

At the time of the delegation, there should also be public notice and hearings and some public process so government can know what Canadians are feeling on these issues and can take the benefit of the counsel of those who have experience with enforcement and the environmental problems on the ground.

A lot of the difficulty right now—and that results to some extent from the rather complex division of powers over environment—is that Canadians don't know who is responsible for what. They often do not know where to turn when they want to have legislation enforced. That's not necessarily an argument for giving it all to one or another level of government. That's probably an impractical suggestion as things stand.

• 1020

I think I'll stop there. On section 121, which is on the economic union, obviously we are not in favour of protectionism and we like the idea of a single national market in Canada. On the other hand, new section 121 contains some saving provisions but does not mention environment. Experience with the EEC and with the GATT demonstrate that strong environmental protection in one province could be attacked as a non-tariff barrier to trade. It might be worth while to suggest that if there is going to be an economic union power under section 121, there should also be a saving clause for a law of Parliament or a provincial law to further environmental protection, a law that would not be a non-tariff barrier.

In closing, as I said before, these are problems of political will. They are not fundamentally constitutional problems. If there's one frustration that those of us interested in environmental matters suffer it is that there has been a good deal of timidity on the part of the federal government in asserting its jurisdiction in environment. We suppose this is for fear of treading on provincial toes. However, the emerging case law under the trade and commerce power, subsection 91(2) which Scott mentioned—the General Motors case is a nice example of a potential for federal environmental regulation which would be put forward as relating to the regulation of the economy as a whole. That would not be an unnatural leap considering what the principles of sustainable development are—the integration of environment and economy.

So that kind of potential could indeed be put to use and would allow a greater federal role in environmental protection. That said, it may be worthwhile to consider an explicit power over environmental protection which would be [Traduction]

délégation d'être examinée par un comité parlementaire après cinq ou dix ans, quelle que soit la période appropriée.

Au moment de la délégation, on devrait également aviser le public et tenir des audiences. Il faudrait mettre sur pied un processus public pour que le gouvernement sache ce que pensent les Canadiens de ces questions et qu'il puisse aussi tirer parti des conseils des gens qui ont de l'expérience dans le domaine et qui sont au courant des problèmes environnementaux sur le terrain.

À l'heure actuelle, le problème tient en grande partie au fait que les Canadiens ignorent qui est responsable de quoi. D'ailleurs, cela résulte en grande partie de la répartition assez complexe des pouvoirs dans le domaine de l'environnement. Souvent, ils ne savent pas à qui s'adresser pour faire appliquer la loi. Cependant, ce n'est pas nécessairement un argument suffisant pour concentrer tous les pouvoirs entre les mains d'un palier de gouvernement ou un autre. Cependant, dans la réalité, c'est sans doute là une suggestion irréalisable.

Aussi, je m'arrêterai là. Au sujet de l'article 121, qui porte sur l'union économique, il va de soi que nous ne sommes pas en faveur du protectionnisme et que nous sommes en faveur d'un marché national unique au Canada. Or, le nouvel article 121 renferme certaines réserves mais il n'est pas question d'environnement. L'expérience de la CEE et du GATT montre qu'il serait possible de qualifier de barrière non tarifaire au commerce une mesure rigoureuse de protection de l'environnement prise par une province. Si l'on veut instaurer un pouvoir d'union économique aux termes de l'article 121, il serait peut-être bon d'y associer une clause de réserve autorisant une loi du Parlement ou une loi provinciale à promouvoir la protection de l'environnement, une loi qui ne constituerait pas une barrière non tarifaire.

Pour terminer, je répète qu'il s'agit de problèmes de volonté politique et non pas essentiellement de problèmes constitutionnels. S'il y a une chose qui mécontente ceux d'entre nous qu'intéressent les questions environnementales, c'est bien la timidité avec laquelle le gouvernement fédéral affirme sa compétence en matière d'environnement. Nous supposons que le gouvernement ne veut pas froisser les susceptibilités provinciales. Cependant, la jurisprudence qui se constitue au sujet du pouvoir relatif au commerce aux termes du paragraphe 91(2) et dont Scott a parlé... l'affaire General Motors est un bon exemple de l'occation qui s'offre au gouvernement fédéral d'adopter une réglementation environnementale en invoquant son pouvoir de réglementer l'économie dans son ensemble. Cela ne serait pas une conclusion indue si l'on considère les grands principes du développement durable, soit l'intégration de l'environnement et de l'économie.

Il faudrait donc tirer parti de cette possibilité, qui accorderait au gouvernement fédéral un rôle accru en matière de protection de l'environnement. Cela dit, on aurait intérêt à envisager un pouvoir explicite de protection de

concurrent with federal paramountcy. That is somewhat different from the current situation and quite different from what is being proposed, in the sense that explicit recognition of provincial jurisdication in areas like forestry, mining and so forth—those are areas primarily of provincial jurisdiction.

As things stand now, explicitly recognizing them will be interpreted by the courts, we believe, as having had some effect. It would not be words for nothing, and the potential effect would be to limit the ability of the federal government to incidentally affect those provincial matters in adopting and applying what would otherwise be valid federal legislation.

An example would be environmental impact assessment, which indeed has some incidental effects on some provincial areas of jurisdiction. If there is too tight language in terms of recognition of provincial jurisdiction, there may be some concomitant reduction in effective federal jurisdiction.

I have gone on too long, but that gives you a good idea of where we are at, Mr. Chairman. Mr. Morse will probably tell you that my view of the world is only black and white, while he has other colours. Thank you.

Mr. Brad Morse (Treasurer, Native Justice Section, Canadian Bar Association): Before I make a few comments I should begin with a caveat as well. As Ms Buckley has indicated to you, the Canadian Bar Association is still developing its overall position on the Constitution. Given the rather broad terms of reference of this committee, the native justice section does not have a formal position on this issue in final form yet. In addition to the positions that the Canadian Bar Association has adopted in the past in relation to environmental issues, sustainable development and property rights, the Canadian Bar Association has also adopted very extensive positions on matters relating to aboriginal people within Canada and their proper position. Included within that is a position that endorses a right of self-determination by aboriginal people within Canada.

• 1025

It is clear, I think, that environmental law, environmental protection and the environment in general are all of major concern to aboriginal people as well as to non-aboriginal Canadians. What is perhaps not quite so clear to non-aboriginal Canadians is that all issues in the federal constitutional proposal are extremely relevant to aboriginal people. There is a tendency to assume that the only part of the constitutional agenda that is relevant to aboriginal people are those provisions that specifically refer to aboriginal people, such as the self-government amendment, the guarantee of representation in the Senate, or that portion of the Canada clause, as proposed, that speaks to aboriginal people.

In my view and in my experience working for aboriginal groups and peoples for the last 17 years, that is clearly a mistake. In fact, issues such as property rights are of grave concern to aboriginal people. The proposals regarding

[Translation]

l'environnement, pouvoir qui se verrait concurrent avec la primauté fédérale. Cela serait un peu différent de la situation actuelle et fort différent de ce que l'on propose, en ce sens que la reconnaissance explicite de la compétence des provinces dans des domaines comme les forêts, les mines, etc., visent des domaines qui, au premier chef, relèvent des provinces.

Dans la conjoncture actuelle, leur reconnaissance explicite sera interprétée par les tribunaux comme ayant eu un certain effet. Il ne s'agirait pas de paroles en l'air. D'ailleurs, cette reconnaissance pourrait avoir pour effet de limiter le pouvoir que détient le gouvernement fédéral d'exercer incidemment une influence sur ces questions provinciales en adoptant et en appliquant ce qui constituerait autrement des lois fédérales valables.

Un exemple de cela serait le processus d'évaluation des incidences environnementales, qui a effectivement des répercussions accessoires dans certains champs de compétence provinciaux. Si l'on utilisait un langage trop strict pour reconnaître la compétence des provinces, il pourrait s'en suivre une réduction concommitante de la compétence fédérale.

J'ai parlé trop longtemps, mais cela vous donne une bonne idée de notre position, Monsieur le président. Quant à M. Morse, il vous dira sans doute que ma vision du monde est en noir et blanc seulement alors qu'il voit, lui, d'autres couleurs. Merci.

M. Brad Morse (trésorier, Section nationale sur la justice autochtone, Association du Barreau canadien): Avant de commencer, je tiens à faire une mise en garde. Comme Mme Buckley l'a signalé, l'Association du Barreau canadien est en train d'élaborer sa position globale quant à la constitution. Compte tenu du mandat assez vaste de votre comité, la section chargée d'étudier la justice autochtone n'a pas encore de position officielle définitive à ce sujet. En plus des positions adoptées dans le passé par l'Association du Barreau relativement questions d'environnement, aux développement durable et de droits à la propriété, elle a également adopté des positions très explicites sur les questions relatives aux autochtones du Canada et à leurs revendications. Entre autres elle le reconnaît le droit à disposer d'eux-mêmes.

Il est évident que la législation relative à l'environnement, à la protection de l'environnement et à l'environnement en général intéresse tout autant les autochtones que le restant de la population canadienne. Ce qui n'est peut-être pas aussi clair pour cette dernière et que toutes les questions contenues dans les propositions constitutionnelles fédérales concernent directement ou indirectement les autochtones. On a tendance à croire que la seule partie du programme constitutionnel concernant les autochtones sont les dispositions qui font directement référence à eux comme celles sur l'autonomie politique, la garantie de représentation au Sénat, ou la partie de la clause Canada qui leur est consacrée.

Fort de mes 17 années d'association profesionnelle avec les autochtones, je prétends que c'est une grave erreur. En fait, des questions comme le droit à la propriété inquiètent gravement les autochtones. Ils s'inquiètent aussi des

legislative delegation and residual power are of concern. Recognizing exclusive provincial jurisdiction in certain areas causes significant concern. Discussions regarding provincial-federal streamlining cause concern. The particular reason for that concern is that all of these proposals are presented in a way that omits any role for aboriginal people.

That, however, is not a mistake that is limited just to the drafters of the federal constitutional proposal. With the greatest of respect, I note that the three-page document circulated by this committee—background information for witnesses—makes the same fundamental mistake. It speaks to federal jurisdiction, provincial jurisdiction and, on occasion, international obligations and municipal concerns. What it fundamentally fails to do, is to recognize that, if it ever was an accurate perspective of Canadian reality, it is clearly no longer an accurate perspective.

It's important to realize that there is a third critical player in the jurisdictional debate. We can no longer speak in terms solely of federal-provincial questions and dividing up the jurisdictional pie between those two orders of government. Hopefully, we no longer speak in terms of federal versus provincial questions. Rather, it seems to me what we have to speak in terms of, and hopefully will choose to speak in terms of, is federal, provincial and aboriginal co-operation.

Whether one accepts an inherent right to self-government or not, or whether one accepts that this right is already in section 35 of the Constitution Act, 1982, or will be added by constitutional amendment, either way, it is still clear that we are already in, or at least on the brink of, a new constitutional world in Canada when it comes to the division of powers. We have to begin to come to grips with that new constitutional world. One way of doing so is clearly by factoring in the aboriginal or third order of government component.

Nowhere is that more important, it seems to me, than in questions relating to the environment. It's in that context, obviously, that we are here before you today. It's in that context that I confess a particular degree of surprise by this oversight in your background information document.

This raises, it seems to me, practical concerns for this committee and for Canadians generally. This will mean that aboriginal jurisdiction on environmental matters is going to exist, if it does not already do so. I'm giving you both sides of this debate, as they are clearly different views. There are some that suggest that this is not yet the case—but clearly under the federal proposals it will be soon—versus those who take the view, with some jurisprudence from Canadian courts in support of that position, that in fact we're already there, that aboriginal jurisdiction already exists and it exists in environmental law matters. Some members of this committee are dealing with this question within the context of Bill C-13, where these kinds of issues are coming up as well.

[Traduction]

dispositions sur la délégation législative et le pouvoir résiduel. La reconnaissance de la compétence exclusive des provinces dans certains domaines les inquiète beaucoup, de même que les discussions sur la rationnalisation des services gouvernementaux. S'ils s'inquiètent, c'est parce que toutes ces propositions sont présentées d'une manière qui ignore tout rôle pour les autochtones.

Cependant ce n'est pas une erreur dont les seuls rédacteurs de cette proposition constitutionnelle fédérale aient le monopole. Je me permets de vous faire respectueusement remarquer que dans le document de trois pages que vous nous avez envoyé, le document d'information générale pour les témoinns, vous faites la même erreur fondamentale. Vous parlez de compétence fédérale, de compétence provinciale et, à l'occasion, d'obligations internationales et de problèmes municipaux. Vous oubliez, et c'est fondamental, que si cette perception de la réalité canadienne a jamais été exacte, il est évident qu'elle ne l'est plus.

Il importe de comprendre qu'un troisième joueur important est désormais présent sur la scène du débat juridictionnel. Nous ne pouvons plus parler seulement de questions fédérales-provinciales et de partage du fromage juridictionnel entre ces deux paliers de gouvernement. Il est à espérer que le partage des responsabilités entre le fédéral et les provinces est dépassé, n'est plus de mise. Il me semble qu'il faut plutôt désormais, et j'espèce que c'est ce que nous choisirons de faire, de parler de coopération entre le fédéral, les provinces et les autochtones.

Qu'on accepte ou non le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, ou qu'on accepte que ce droit figure déjà à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 ou qu'il soit ajouté par modification constitutionnelle d'une manière ou d'une autre, il est clair que nous sommes déjà, ou sur le point de nous trouver, au Canada dans un nouveau monde constitutionnel en matière de partage des pouvoirs. Il nous faut apprendre à comprendre ce nouveau monde constitutionnel. Le moyen évident est de faire entrer en équation l'élément autochtone ou le troisième palier de gouvernement.

Nulle part n'est-ce plus important, me semble-t-il, que dans les questions relatives à l'environnement. Il est évident que c'est dans ce contexte que nous comparaissons aujourd'hui devant vous. C'est dans ce contexte que j'avoue avoir été très surpris de découvrir cette omission dans votre document à l'intention des témoins.

À mon avis, cela devrait poser des problèmes pratiques à votre comité et à l'ensemble de la population canadienne. Désormais il existera une juridiction autochtone en matière d'environnement, si elle n'existe pas déjà. Je vous expose le point de vue des deux camps car ils sont carrément divergents. D'aucun suggèrent que ce n'est pas encore le cas, mais aux termes des propositions fédérales il est clair que ça le sera bientôt, alors que pour d'autres s'appuyant sur la jurisprudence des tribunaux canadiens, nous sommes déjà là, la juridiction autochtone existe déjà et elle existe en matière de législation de l'environnement. Certains membres de votre comité étudient déjà cette question dans le contexte du projet de loi C-13 qui vise à régler quelques-uns de ces problèmes.

[Translation]

• 1030

It seems to me what this means is that there is aboriginal jurisdiction, or is going to be, on environmental matters, at least in reference to those matters that arise solely within their territory. Furthermore, it means that there will inevitably be aboriginal participation in a co-management either with federal or provincial governments, or perhaps with both, in reference to the environmental issues that arise within their territory but do not remain there, such as air pollution, or environmental matters that arise outside of their territory but impact on their lands, again such as air pollution from an external source, or impact upon the exercise of their aboriginal rights, treaty rights, or rights under land claims agreements that are also constitutionally protected already within those non-aboriginal lands.

Let me stress my suggestion to you that it's important not to confuse aboriginal jurisdiction with municipal jurisdiction. You do speak of municipal concerns, but municipal jurisdiction has no constitutional identity in Canada. Municipalities exist solely through delegated powers. Really what we are talking about when we're talking about municipalities within the provinces is still provincial jurisdiction, or when we're talking about them within the territories is still federal jurisdiction. So it is really a decision of that order of government, federal or provincial, as to what authorities, if any, it will delegate to municipal powers in relation to the environment, whereas aboriginal jurisdiction is clearly distinct from federal and provincial jurisdiction.

So this means that we're looking now at perhaps a triangular table when we come to address these issues. My suggestion to you, on behalf of the native justice section, is that we must accept this reality. We must incorporate it into our planning, into our law-making, and into our constitution-building. An aspect of that incorporation is to be examining our constitutional proposals from the vantage-point that aboriginal people will bring to bear from their particular philosophy and, in addition, simply from the fact that they are constitutional players as well.

Thank you very much for your attention. I would be happy to address any of those comments or expand upon them in questions if you so desire.

The Chairman: Thank you very much. We have perhaps a bit longer than half an hour for questioning. I'm not sure who would like to begin, but I'll start with Mrs. Catterall.

Mrs. Catterall: I'd like to hear a bit more about international agreements. I'd like, in the couple of questions I might ask, if we could step beyond what's in the Constitution now and what the specific proposals before the country are now and look at what is needed constitutionally or legally for Canada to be able to do certain things about the environment. The first, it seems to me, that is very important is the whole question of international agreements. How do we best structure the Constitution so we can be effective in international agreements and ensure that they are in fact implemented in Canada?

Il me semble que cela signifie qu'il y a juridiction autochtone, ou qu'il y aura, sur les questions environnementales, tout du moins pour celles qui concernent exclusivement leurs territoires. De plus, cela signifie qu'il y aura inévitablement participation des autochtones dans la cogestion avec le fédéral ou le provincial, ou peut-être même avec les deux, des problèmes environnementaux dans leur territoire, mais qui n'y sévissent pas en permanence comme par exemple la pollution atmosphérique, ou de problèmes environnementaux sévissant en-dehors de leur territoire mais qui les touchent, comme encore une fois, la pollution atmosphérique, ou bien les touchent dans l'exercice de leurs droits autochtones, de leurs droits conférés par les traités, ou de leurs droits conférés par les ententes de revendication territoriale qui sont déjà constitutionnellement protégés sur des terres non autochtones.

J'insiste sur l'importance de ne pas confondre juridiction autochtone et juridiction municipale. Vous parlez de problèmes municipaux, mais la juridiction municipale n'a pas d'identité constitutionnelle au Canada. Les municipalités sont exclusivement le fruit de délégations de pouvoir. Les municipalités relèvent de la juridiction provinciale dans les provinces ou de la juridiction fédérale dans les territoires. C'est donc cet ordre de gouvernements, le fédéral ou le provincial, qui décident des pouvoirs qu'ils délèguent aux municipalités en matière d'environnement alors que la juridiction autochtone est clairement distincte de la juridiction fédérale et provinciale.

Il faut désormais une table triangulaire pour examiner ces questions. Permettez-moi de vous suggérer au nom de notre section nationale sur la justice autochtone qu'il nous faut accepter cette réalité. Il nous faut l'incorporer dans notre planification, dans nos nouvelles lois et dans notre nouvelle constitution. Il faudra entre autres incorporer la mentalité particulière des autochtones dans l'examen de nos propositions constitutionnelles pour la simple raison qu'ils sont maintenant acteurs sur la scène constitutionnelle.

Je vous remercie infiniment de votre attention. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions sur ces commentaires ou de les compléter si vous le désirez.

Le président: Merci beaucoup. Il nous reste un peu plus d'une demi-heure pour les questions. Je ne sais qui voudrait être le premier, alors je vais donner la parole à M^{me} Catterall.

Mme Catterall: Je voudrais bien en entendre un peu plus sur des accords internationaux, et aussi dépasser le simple contenu de la Constitution actuelle et des propositions dont nous sommes saisis et vous interroger sur les moyens constitutionnels ou juridiques nécessaires au Canada pour agir dans le domaine de l'environnement. La première question qui me semble très importante est celle des accords internationaux. Que nous faut-il inclure dans notre Constitution pour garantir l'application de ces accords internationaux au Canada donnant ainsi un poids réel à notre intervention sur la scène internationale?

Mr. Fairley: I mentioned the labour conventions case, which was a decision of the Judicial Committee of the Privy Council in 1937. Essentially what that case said was, notwithstanding Canada's acquisition of international personality to make treaties on its own behalf as opposed to the United Kingdom doing it, there was no enhancement of federal legislative power along with that. The reason was that the Privy Council saw a potential Trojan Horse, that Parliament could rewrite the division of powers simply by shopping around for an appropriate international agreement, which they could implement when, under the normal division of powers, they would be incapacited from doing so.

• 1035

Now, that decision is still with us and it has become something of an idol or a sacred cow, or what have you, of federal-provincial relations, of provincial governments. It came to the fore during the debate over free trade and whether or not the Government of Canada had plenary jurisdiction to implement the Canada-U.S. Free Trade Agreement. The Government of Ontario was on the cusp of taking the Government of Canada to court over that. They elected not to do so because they thought they might lose not just that but a lot more besides.

What is interesting about the current federal proposals is that there is a one-liner. That is what it gets, a one-liner in this document. It simply says that Canada is going to retain jurisdiction over foreign affairs and the implementation of its international obligations, but it does not explore in any way, shape or form what those limitations are. The Government of Canada is just staying away from that.

When you go out and you enter into an international agreement, implementation is subject to the normal division of powers. What Canada has done—either they have not implemented at all, because they say they don't have to—we subsequently find that there are problems and perhaps they do—or they pass legislation both federally and, through agreement, provincially. There are a number of treaties which incorporate what are known as federal state clauses. What this becomes, on the implementation side, is an exercise in co-operative federalism. That is to say, there will be a federal implementing statute and there will be provincial implementing statutes in each provincial jurisdiction that agrees. Beyond that, it doesn't get implemented.

Canada has to be sure that it doesn't get into an international obligation that implicates provincial jurisdiction without provincial agreement in advance. If it has that, then supposedly you can have implementing statutes on both the federal and provincial side of the fence and it will be all right.

What happens if a province changes its mind? That is the disability in the long term. No Parliament or no provincial legislature can bind another, and the provincial legislature can repeal and change the law. Indeed, this did happen in the context of certain trade initiatives and trade concessions that were negotiated during the Tokyo Round. Liquor. Liquor and wine, and now beer. Canada has been taken up on the carpet before the GATT, currently under the Canada–U.S. FTA,

[Traduction]

M. Fairley: J'ai mentionné le cas des conventions du travail, décision du Comité judiciaire du Conseil privé, datée de 1937. Elles disaient pour l'essentiel que nonobstant l'acquisition par le Canada d'une personnalité internationale lui permettant de conclure des traités en son nom en lieu et place du Royaume Uni, cela ne conférait nullement de nouveaux pouvoirs législatifs au fédéral. Le Conseil privé en avait ainsi décidé parce qu'il craignait que le Parlement ne redéfinisse le partage des pouvoirs en appliquant un quelconque accord international alors que le partage normal des pouvoirs ne le lui permettait pas. C'était un cheval de Troie dont il ne voulait pas.

Cette décision est toujours valide et elle est devenue une sorte d'idole ou de vache sacrée intouchable pour les relations fédérales-provinciales ou pour les gouvernements provinciaux. Elle a été invoquée pendant le débat sur le libre-échange quand on s'est demandé si oui ou non le gouvernement avait la compétence voulue pour appliquer l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Le gouvernement de l'Ontario a failli poursuivre le gouvernement du Canada devant les tribunaux sur cette question mais il a choisi de ne pas le faire, craignant de perdre non seulement sa cause mais beaucoup d'autres choses encore.

L'intéressant dans ces propositions fédérales c'est leur style télégraphique. Ce ne sont que des télégrammes. Il est simplement proposé que le Canada conserve la compétence dans le domaine des affaires étrangères et des obligations internationales mais on n'en définit absolument pas les limites. Le gouvernement du Canada s'abstient de tout commentaire.

Quand un accord international est signé, son application est assujettie au partage normal des pouvoirs. Ce que le Canada fait... ou bien il ne l'applique pas du tout, parce qu'il dit ne pas avoir à le faire, nous apprenons par la suite qu'il y a des problèmes et c'est peut-être vrai, ou il adopte une loi d'application fédérale et, sur consentement, provincial. Il y a un certain nombre de traités où figurent ce qu'on appelle des clauses d'état fédéral. Au niveau de l'application cela devient un exercice de fédéralisme coopératif. C'est-à-dire qu'il y a une loi d'application fédérale et des lois d'application provinciale dans chaque juridiction provinciale consentante. En dehors de cela, il n'y a pas application.

Le Canada doit s'assurer de ne pas contracter d'obligations internationales impliquant la compétence provinciale sans accord préalable des provinces. S'il a cet accord préalable, on peut alors supposer l'existence de statuts d'application tant du côté fédéral que provincial et tout ira bien.

Que se passe-t-il si une province change d'avis? C'est l'incapacité à long terme. Ni le Parlement ni les assemblées législatives provinciales ne peuvent s'imposer quoi que ce soit et les assemblées peuvent abroger ou modifier des lois. C'est bien ce qui est arrivé d'ailleurs dans le contexte de certaines initiatives commerciales et de certaines concessions commerciales négociées pendant la ronde de Tokyo. Ce fut d'abord les boissons alcoolisées, puis les boissons alcoolisées

Environment

[Text]

and we have lost right down the line, in terms of Canada's being able to say, well, it is a provincial affair. We can do all we can do.

The international law rule is that they do not care about what goes on domestically. They don't care about the anachronisms of the Canadian Constitution, and there is no judicial international, legal or what have you, notice about that kind of disability in this country. The obligation is Canada's. It is up to Canada to deliver, however its Constitution permits it to do so.

• 1040

In terms of a solution, I think there is a very good argument, a good principled argument, that peace, order and good government for the nation is a mandate for implementing international obligations that are clearly of a kind that have a national dimension to them.

In the area of the environment, things like the ozone layer, things like marine pollution, things like toxic substances, in terms of moving them around and disposing of them, if you look at all those major environmental issues and the legislative initiatives accompanying them, they cannot be contained in neat little compartments, the watertight compartments of the Canadian federal state, if you will. They just transcend those boundaries. Air and water pollution do. Effective regulation of those problems does.

If the federal government wants to take the bull by the horns, it could test it. There have been opportunities to do it. The Justice Department has steadfastly, probably under Cabinet directives, avoided ever doing that.

The general trade and commerce power, the resuscitation of that, is another rubric that could be used, not to dismantle labour conventions necessarily but to have a new principled interpretation of what federal legislative powers should be in relation to international obligations.

We are not talking about a constitutional amendment here. I think there is a very strong case for saying it is already there. I also think there is a very strong case for saying, in terms of regulation of the environment, that federal jurisdiction is already there as well if Parliament chooses to exercise it, if the government chooses to exercise it.

It is a complex area, but there is a way out. The problem really is not a constitutional one. It is one of political will, which hasn't been there.

The Chairman: You've made some statements. I am not sure what kind of body of opinion there is to support them. There are two questions, really. You suggested that the power is already there, that the federal government can exercise it.

Yet if my recollection is correct, and not just the court cases to which you refer, the vast majority of international conventions and treaties that Canada has agreed to since the second World War which have had any provincial implication have usually not been ratified. I think we have consistently not ratified these until there has been some kind of provincial accession. It has not necessarily been by provincial legislation. It has usually been through some kind of mechanism of executive agreement or federal-provincial conference.

[Translation]

et le vin, et maintenant la bière. Le Canada a été traîné devant le GATT, dans le cadre de l'ALE canado-américain, et nous avons tout perdu, le Canada ne peut plus dire que c'est une affaire provinciale. Nous n'y pouvons rien.

La règle du droit international se moque des affaires internes. Elle se moque des anachronismes de la Constitution canadienne et il n'y a pas d'avis international judiciaire ou juridique faisant état de cette incapacité déplorable dont souffre notre pays. C'est au Canada de se débrouiller avec sa Constitution.

Je crois que comme solution il y a un excellent argument reposant sur un bon principe à savoir que la mission de paix et de maintenir de l'ordre donne au gouvernement de la nation le mandat d'appliquer des obligations internationales comportant clairement une dimension nationale.

Dans le domaine de l'environnement, des choses comme le couche d'ozone, la pollution marine, les substances toxiques, leur déplacement et leur entreposage, toutes ces questions environnementales majeures et les initiatives législatives les accompagnant, ne peuvent être rangées dans de beaux petits compartiments, les compartiments étanches de l'état fédéral canadien, si vous voulez. Elles franchissent les frontières. C'est ce que fait la pollution de l'air et de l'eau. Une réglementation efficace doit aussi le faire.

Si le gouvernement fédéral voulait prendre le taureau par les cornes, il pourrait faire le test. Il y a déjà eu des occasions. Le ministère de la Justice, probablement sur ordre du Cabinet, a toujours évité de le faire.

Le pouvoir géfiéral de commerce et d'échange, sa résurrection, est une autre rubrique qui pourrait être utilisée, non pas nécessairement pour démanteler les conventions de travail et pour avoir une nouvelle interprétation de principe de ce que devraient être les pouvoirs législatifs fédéraux en matière d'obligations internationales.

Il ne s'agit pas en l'occurrence d'une modification constitutionnelle. Je crois qu'on peut démontrer que c'est déjà fait. Je crois également qu'on peut démontrer, en matière de réglementation de l'environnement, l'existence d'une juridiction fédérale si le Parlement décidait d'en tirer parti.

C'est un domaine complexe mais il y a moyen d'en sortir. Le vrai problème n'est pas constitutionnel. C'est la volonté politique qui fait défaut.

Le président: Vous ne mâchez pas vos mots. Je ne suis pas certain de savoir sur quoi ils reposent. J'ai en fait deux questions à vous poser. Vous avez dit que ce pouvoir existe déjà, que le gouvernement fédéral peut l'exercer.

Pourtant si ma mémoire m'est fidèle, et je ne parle pas seulement des affaires judiciaires que vous avez citées, la grande majorité des conventions et des traités internationaux conclus par le Canada depuis la Deuxième Guerre mondiale ayant des implications provinciales n'ont généralement pas été ratifiés. Je crois qu'ils n'ont jamais été ratifiés avant une reconnaissance quelconque des provinces, pas forcément par les législations provinciales, mais généralement par le biais d'un accord exécutif ou d'une conférence fédérale-provinciale.

In the matter of the continuing negotiation and agreement of treaties having to do with the environment, I can think of three examples right now. We have a climate convention treaty that is under negotiation. We have another on biodiversity. We haven't on the table at the moment, but we will likely have within the next several years, something on forestry.

Without any constitutional changes, is it likely that we could have any kind of ratification of those conventions simply at a federal level without some kind of provincial concurrence? Even if we could do it, would they not be rather weak in terms of any kind of national adoption, given the nature of our very heavily federalized state?

This may not be a fair question to ask you, but I think it is difficult to suggest, as I think you are suggesting, a significant shift away from practice in areas that would have significant provincial impact in this country.

• 1045

Mr. Fairley: In terms of the particular examples to which you refer, the forestry example is probably one where you would want provincial participation. I'm not saying it would be a blank cheque on the federal side and that a blank cheque exists on the federal side under our current constitutional structure. All I am saying is that the appropriate limits haven't been tested or even approached.

The closest we've come are in two Supreme Court of Canada cases. One was the offshore mineral rights case with Newfoundland, and the other was Crown Zellerbach, which was hailed as quite possibly the beginning of a new era in terms of peace, order and good government. I think that's probably overly generous to what the court was about there, but clearly the court did recognize the international context in which problems of marine pollution have to be dealt with. That was a decisive factor for the majority in saying that Parliament did have plenary jurisdiction to regulate marine pollution within provincial boundaries.

That was the extension that went beyond what the court said in the offshore mineral rights tussle with Newfoundland, where again the international context was decisive for federal regulatory jurisdiction. Newfoundland had an uphill fight there because the Hibernia reference talked about territory and resources that were clearly outside provincial boundaries.

I think the practice of consultation and so forth has worked quite well and that Canada has been a responsible international actor for the most part. But there are examples where provinces have changed their minds, mostly in the trade area. The process that has been used to date is fine for the agreement and for the implementation of the agreement, but it assumes an existing consensus, or a persisting consensus. Constitutionally, there is nothing to incapacitate a subsequent provincial legislature from changing its mind.

[Traduction]

Pour ce qui est de la négociation de traités concernant l'environnement, je peux me rappeler trois exemples en ce moment. Il y a le traité sur le climat actuellement en cours de négociation. Il y en a un autre sur la biodiversité. Ce n'est pas encore fait mais d'ici quelques années il est vraisemblable qu'il y en aura un sur les forêts.

Sans modification constitutionnelle, est-il possible que ces conventions puissent être ratifiées simplement au niveau fédéral sans un quelconque accord avec les provinces? Même si nous pouvions le faire, leur adoption sur le plan national ne souffrirait-elle pas de faiblesse, compte tenu de la nature de notre état fortement fédéralisé?

Je ne devrais peut-être pas vous poser cette question, mais je crois qu'il est difficile de suggérer, comme vous le faites, une dérogation importante à la pratique dans des domaines qui auraient une certaine incidence provinciale importante dans notre pays.

M. Fairley: Dans les exemples que vous venez de citer, le domaine les forêts est celui où la participation provinciale serait souhaitable. Je ne dis pas que ce serait un blanc-seing pour le fédéral et que dans la Constitution actuelle le fédéral bénéficie d'un blanc-seing. Ce que je dis, c'est que l'étendue de ces pouvoirs n'a jamais été contestée ni même définie.

Il y a deux décisions de la Cour suprême dans lesquelles il en est un peu question. Il y a d'abord l'affaire des droits de Terre-Neuve sur les minéraux sous-marins et puis l'affaire de la Couronne contre Zellerbach, qui a été plus ou moins qualifiée comme le début d'une nouvelle ère en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. C'est une interprétation par trop généreuse quand on considère bien l'affaire, mais il est certain que la cour a reconnu que ces problèmes de pollution maritime devaient être réglés dans le contexte international. C'est la raison pour laquelle la majorité des juges a décidé que le Parlement avait la juridiction voulue pour réglementer la pollution marine à l'intérieur des frontières provinciales.

C'était le prolongement de ce que la cour avait décidé dans le cas de la querelle à propos les droits de Terre-neuve sur les minéraux sous-marins où encore une fois c'est le contexte international qui a été décisif pour déterminer la juridiction de réglementation du fédéral. Terre-Neuve s'était attaquée à un gros morceau, car le projet Hibernia concernait un territoire et des ressources qui, de toute évidence, se trouvaient en dehors des frontières provinciales.

Je crois que le recours à la consultation a très bien marché et que le Canada a presque toujours agi de manière responsable sur le plan international. Mais il y a des exemples de provinces qui ont changé d'avis, surtout dans le domaine du commerce. La procédure utilisée jusqu'à présent est excellente pour l'accord et pour l'application de l'accord, mais elle suppose un consensus ou la persistance d'un consensus. Constitutionnellement, rien n'empêche une Assemblée législative provinciale de changer d'avis par la suite.

That did happen in the context of the GATT, and we were found in violation of the GATT. Canada's excuse of best efforts on the Government of Canada's part to ensure provincial compliance was not viewed as adequate at the international level. Canada did not choose to test that issue in the courts. In the context of these current proposals, the external affairs power is not on the table. They just assume it's there, notwithstanding the disabilities.

So existing practice is fine. I think it's something that may return to the courts if you have a government that's willing to take it. Apparently they were in the context of the Free Trade Agreement. That didn't become necessary. That's the closest we've come recently.

I don't think the idea of a constitutional amendment is necessarily the right way to go—first of all, because I don't think it is in the cards. You simply won't get it in a manner as comprehensive as you might want if you want a blank cheque on the federal side. You would have to have a more confined, incremental recognition of federal legislative responsibility in relation to bona fide international commitments, as opposed to international commitments that serve as a vehicle for invasions into areas of provincial jurisdiction.

A lot of this also is just the stresses and strains of an overly particularized constitutional structure in a complex world. We are labouring under a Constitution that was designed for minimalist government activity, and now government activity pervades everything. That's a problem.

• 1050

I don't think the answer necessarily is trying to dump more constitutional language in everywhere. First of all, you'll never know what it means until after you have it; then if you do not like it, it is going to be really unfortunate. That's an overall disability of these proposals as well.

The Chairman: We have only about 10 or 15 minutes left and I'm wondering if I could encourage the respondents to be a little briefer and more direct in their answers. That will give other people a chance to ask questions.

Mr. Taylor.

Mr. Taylor: Thank you, and welcome to the witnesses.

I benefited greatly from two of your interventions on the Bill C-13 committee last week and I am most intrigued again today by information you have brought to us here in the environment committee. I am particularly taken with the concern about minimum national standards and an ecological union, which I am going to ask questions about in a minute, but first I am even more intrigued with the aboriginal information that you are bringing to us and what it means to us.

[Translation]

C'est arrivé dans le contexte du GATT, et nous avons été trouvés en défaut. L'excuse du Canada d'effort constant mais mal récompensé pour inciter les provinces à appliquer la loi n'a pas été considérée suffisante au niveau international. Le Canada a décidé de ne pas contester la décision devant les tribunaux. Dans le contexte de ces propositions, le pouvoir des affaires extérieures n'est pas négociable. Il suppose simplement qu'il existe, nonobstant certaines carences.

La pratique actuelle est donc bonne. Il est possible que les tribunaux en soient de nouveau saisis si un gouvernement est disposé à le faire. Apparemment il y en avait dans le contexte de l'Accord de libre-échange. Cela s'est avéré utile. C'est le plus loin que les choses soient allées récemment.

Je ne crois pas qu'un amendement constitutionnel soit nécessairement le bon moyen, tout d'abord parce que je ne pense pas que cela soit dans les cartes. Ce ne pourra être aussi général que certains le souhaitent si le gouvernement persiste à réclamer un blanc-seing. Il faudrait une reconnaissance plus limitée, plus progressive de la responsabilité législative fédérale relativement aux engagements internationaux pris de bonne foi par opposition aux engagements internationaux dont on tire parti pour faire des incursions dans les domaines de compétence provinciale.

En grande partie c'est aussi tout bonnement le résultat des pressions et des tensions auxquelles est soumise une structure constitutionnelle exagérément particularisée dans un monde complexe. Au départ, la Constitution était conçue pour un gouvernement intervenant le moins possible alors que maintenant il est très interventionniste. C'est ça le problème.

Je ne pense pas qu'une marée constitutionnelle soit la solution. Premièrement, vous ne saurez vraiment ce que cela veut dire qu'à postériori et si ça ne vous plaît pas, ce sera vraiment dommage. C'est la déficience générale que je trouve à toutes ces propositions.

Le président: Il ne nous reste que 10 ou 15 minutes et je me demande si je pourrais inviter les témoins à être un peu plus brefs et plus directs dans leurs réponses. Cela permettrait à d'autres de pouvoir poser des questions.

Monsieur Taylor.

M. Taylor: Merci et bienvenue aux témoins.

J'ai grandement bénéficié de deux de vos interventions devant le comité étudiant le projet de loi C-13 la semaine dernière et aujourd'hui encore je trouve votre témoignage devant le comité de l'environnement très stimulant. Je trouve particulièrement intéressants vos commentaires concernant les normes nationales minumums et une union écologique sur laquelle je vais vous poser des questions dans une minute mais pour commencer je suis encore plus intrigué par ce que vous nous dites sur les autochtones et de ce que cela signifie pour nous.

Essentially, what I heard from the aboriginal community over the last three years relating to jurisdiction in general has been that the federal government has been transferring more and more power to the provinces in areas that affect aboriginal people. Their concern has been one of relating to the federal government as government to government and having to deal through the provincial governments.

When I read some of the testimony that has come before this committee, one in particular from Jack MacLeod, a member of the National Round Table on the Environment, who says that the model of shared jurisdictional environment management that has served Canada well is based on two principles. The first, that the provincial government, being closest to the people, is the logical jurisdiction to exercise prime authority and accountability for environment management.

I become concerned that with this constitutional round, more authority will be transferred to the provinces.

You mentioned that there should be a triangular table with federal, provincial and aboriginal people sitting there to discuss these matters. Shouldn't that table already exist? Shouldn't that table be in place right now, when we are discussing these matters, before transfers of power take place rather than after the fact?

Mr. Morse: Thank you, Mr. Taylor. There are a whole number of components to that.

Frankly, in a constitutional term we have not been seeing a transfer of jurisdiction but rather, I think, it has been a diminishing aspect to the federal-aboriginal relationship, both through provinces choosing to approach aboriginal people more actively than had been the case in the past.

Prior to 1982 in particular, many provinces took the view that aboriginal people were exclusively a federal jurisdiction and therefore they wanted nothing to do with any involvement with aboriginal people. It would be an expensive undertaking. If it cost money to the provincial treasury, let the feds pay for it.

In recent years we've seen provinces be very interested in developing relations with aboriginal people. So part of it has been that coupled with the federal government's desire to move out of the aboriginal business at the same time, if you will. But there's not been actual transfer of federal jurisdiction, or even a direct transfer of administrative responsibility through federal–provincial agreements. So it has been more subtle, more unofficial, but nevertheless it has been happening.

In terms of the triangular table concept, this is occurring in some places. For example, you were referring to Bill C-13. The day before I was here before the committee, I was at such a table negotiating jurisdiction on environment with the Government of Canada and the Government of Ontario and the First Nations. In fact this is going on right now, but it is going on sporadically across Canada, regionally very specific, and largely in a vacuum from policy-making and law-making

[Traduction]

Pour l'essentiel, d'après ce que je me suis laissé dire par la communauté autochtone au cours des trois dernières années à propos de toute la question de juridiction et que le gouvernement fédéral transfère de plus en plus de pouvoirs aux provinces dans les domaines qui touchent les autochtones. Ils se plaignent de ne pas pouvoir parler directement au gouvernement fédéral, donc de gouvernement à gouvernement, et d'avoir à passer par les gouvernements provinciaux.

Quand je lis le témoignage en particulier de Jack MacLeod, membre de la Table ronde nationale sur l'environnement qui est venu nous dire ceci: le modèle de gestion juridictionelle partagée de l'environnement qui a bien servi le Canada se fonde sur deux principes. Le premier est que le gouvernement provincial étant le plus proche de la population est la juridiction logique pour exercer l'autorité principale en matière de gestion de l'environnement et pour en assumer la responsabilité.

Je crains que dans cette ronde constitutionnelle encore plus de pouvoir pourrait être transféré aux provinces.

Vous parlez d'une table triangulaire avec le fédéral, les provinces et les autochtones pour discuter de ces questions. Cette table ne devrait-elle pas déjà exister? Cette table ne devrait-elle pas déjà être en place alors que nous discutons de ces questions avant que ces transferts de pouvoir aient lieu plutôt qu'à postériori?

M. Morse: Merci, monsieur Taylor. Il y a toute une série d'éléments dont il faut tenir compte.

En toute honnêteté, en termes constitutionnels il n'y a pas eu transfert de juridiction mais plutôt, à mon avis, réduction des relations entre le fédéral et les autochtones, les provinces ayant décidé de jouer un rôle plus actif qu'auparavant.

Avant 1982, en particulier, nombre de provinces estimaient que les autochtones relevaient exclusivement de la compétence fédérale et en conséquence elles ne voulaient absolument pas avoir des rapports avec eux. C'était susceptible de leur coûter de l'argent et en pareil cas les trésoriers provinciaux préfèrent que ce soient les fédéraux qui paient.

Au cours des dernières années nous avons constaté que les provinces manifestaient un intérêt nouveau pour l'établissement de rapports avec les autochtones. C'est donc couplé en partie aux désirs du gouvernement fédéral de se retirer des affaires autochtones en même temps, si vous voulez. Mais il n'y a pas eu véritablement transfert de compétence fédérale ou même de transfert direct de responsabilités administratives par le biais d'ententes fédérales-provinciales. Cela s'est fait d'une manière plus subtile, plus officieuse, mais néanmoins cela s'est fait.

Pour ce qui est du concept de table triangulaire, c'est ce qui arrive dans certains cas. Par exemple, vous avez parlé du projet de loi C-13. La veille de ma comparution devant le comité, j'étais présent à une telle table pour négocier la compétence en matière d'environnement avec le gouvernement du Canada, le gouvernement de l'Ontario et les Premières Nations. Ce genre d'activité se déroule même actuellement au Canada, mais de façon sporadique, sur une

that is going on in other arenas. While the federal government is in fact doing that, this committee can have terms of reference to examine the question of future constitutional jurisdiction in relation to the environment, and omit the aboriginal role.

• 1055

We are doing this all the time. In fact, some might suggest it is our ethnocentric bias, or that we still are a little caught in our colonial eras. The reality is that aboriginal people have come out of the museum, but they are off in a corner somewhere. When government thinking goes on, if they don't happen to turn their attention to that corner, they forget they are there. We go on as if they are not; yet in fact, as a complete entity, the government is in fact engaging in this kind of activity.

However, the dilemma, it seems to me, is that those negotiations are going on in small anterooms while we are still dealing with major issues—namely constitutional division of authority—with blinders on. We run the risk, therefore, of making mistakes by assuming a jurisdictional status quo that we can then change when that status quo is in fact no longer what we think it is.

It is perhaps a bit of a long-winded answer to your question. I think the triangular table does exist, but to limited degrees. We have not managed to develop as a central component of our thinking on environmental matters or constitutional matters a new vision of the country in which we are seeing three orders of government working co-operatively rather than in conflict. Clearly the view of the native justice section is that this is the way to go, rather than the way in which we have been proceeding in recent years.

Mr. Taylor: I mentioned ecological union, and Mr. Gertler had mentioned that. Could you expand a little bit on what you meant by ecological union, and how we might deal with that? Perhaps you could also include whether environmental rights should be included in the Charter

Mr. Gertler: I am glad you are asking me the second question. I was going to mention that as something I had intended to discuss. I knew it was of some interest to the committee, but I did not get to it.

J'aurais dû aussi mentionner que nous sommes tout à fait disposés à répondre à des questions posées en français.

As for the ecological union, I would be lying to you if I said that this was well-developed at this time. I guess it is a bit of a reaction to the emphasis being put on economic union. On the other hand, the notion of the need for minimum national standards which would have the effect of creating a floor below which provincial environmental standards could not fall is not something new to the deliberations of the Canadian Bar Association and the rnvironmental law section, or to the wider environmental law community. It is no doubt a contentious thing, as you may have a certain amount of interference with what some would view as exclusive provincial jurisdiction.

[Translation]

base uniquement régionale et en grande partie indépendamment de l'élaboration des politiques et de l'élaboration des lois dans d'autres arènes. Alors que le gouvernement fédéral s'adonne à ce genre d'activité d'un côté, ce comité, de l'autre, se voit donner le mandat d'examiner la question de la compétence constitutionnelle future en matière d'environnement, sans égard au rôle des autochtones.

Nous agissons de cette façon continuellement. Nous pourrions être accusés d'avoir un préjugé ethnocentrique ou de nous croire encore à l'époque coloniale. La réalité est que même si les Autochtones sont sortis des musées, ils sont encore relégués au second plan. Lorsque le gouvernement songe au renouveau, s'il ne tourne pas son attention vers eux de façon spécifique, il les oublie. Nous agissons comme s'ils n'existaient pas, même si le gouvernement, globalement, s'adonne à ce genre d'activité.

Le problème est que ces négociations se déroulent dans de petites arrière-salles. Pendant ce temps nous continuons de négocier les grandes questions, le partage des pouvoirs constitutionnels, par exemple, avec des oeillères. Nous risquons alors d'assumer que le statu quo en matière de compétence est tel ou tel et que nous pouvons le changer alors qu'il n'est plus ce que nous croyons.

C'est sans doute là une longue réponse à votre question. La table triangulaire existe, mais de façon limitée. Nous n'avons pas vraiment mis dans notre processus de réflexion sur les questions environnementales et constitutionnelles une nouvelle vision qui suppose trois ordres de gouvernement travaillant de concert plutôt que l'un contre l'autre. De l'avis de notre section de la justice autochtone, c'est l'attitude que nous devons adopter, plutôt que de négocier comme nous l'avons fait au cours des dernières années.

M. Taylor: J'ai mentionné l'union écologique, M. Gertler. Pouvez-vous développer cette idée davantage? Vous pourriez peut-être nous dire également si les drois environnementaux devraient être inclus dans la Charte.

M. Gertler: Je suis content que vous me posiez cette deuxième question, car j'allais définitivement y revenir. Je savais qu'elle intéresserait particulièrement le comité, mais j'avais raté la première occasion.

I should also have mentioned that we are quite ready to answer questions in French.

En ce qui concerne l'union écologique, je vous mentirais si je vous disais que le concept est clair à ce moment-ci. C'est sans doute dû dans une certaine mesure à l'accent qui est mis sur l'union économique. Par ailleurs, la notion de norme nationale minimum constituant un seuil sous lequel les normes environnementales provinciales ne puissent se situer n'est pas nouvelle pour l'Association du Barreau canadien, la section de droit environnemental ou les experts en matière de droit environnemental en général. C'est une question controversée, puisqu'il y a sans doute une certaine ingérence dans ce que certains considéreraient comme une compétence provinciale exclusive.

If you go back to my premise, which is that the division of powers is about the protection of people and lands through divided jurisdiction, and not necessarily all about simply economic efficiency, then there can be some justification for minimal standards. Now, that cuts both ways. One way of looking at it is, yes, the government with the economic power should have the environmental power. To a large extent, it is true. But there's also some need for someone to be watching the environmental store. I don't think it's necessary to be apologetic about it because there are difficulties when jurisdiction over environment is divided the way it is.

• 1100

Particularly when environment is a provincial concern, there's a potential for playing off one province against another by industrial concerns. In other words, there is a kind of a race to the bottom, if you would, or a downward pressure on standards, rather than a standard-forcing tendency. That's basically why we're in favour of some recognition of the ecological union—which is a term we've used now; maybe there is a better way of expressing it—particularly the notion of national minimal standards.

Another way of putting it, which would be even broader or potentially broader, would be to have, as I said, concurrent jurisdiction over environmental protection, with federal paramountcy. All of this could be tempered by language that would avoid effects on the division of powers we judge to be or would be judged to be incompatible with accepted notions of federalism and the division of powers.

I think it is important to understand that if there is new language put in the Constitution on environment, it's true, as Scott has said, that we don't know what it's going to mean. Our main problem right now in fact is political will. On the other hand, if you specifically mention environment, it doesn't mean that all provincial powers dry up because of it.

For instance, provincial power over natural resources or management of a provincial public domain or property in civil rights—that is, the regulation of local and province—wide industry—would remain. You'd have environmental legislation under the environmental head, if you like, but you could have legislation with environmental effects, say, in forestry management or some other area, which would be still valid under provincial jurisdiction.

This would not be a wholesale changing of the Constitution. It would be an adjustment at the margin to give us a more effective federal presence. My bottom line is still that there could be a more aggressive upholding by the law officers of the federal Crown of existing jurisdiction to do these things.

[Traduction]

Si mon hypothèse du départ est bonne, c'est-à-dire que la division des pouvoirs vise la protection de la population et du territoire par une compétence divisée, non pas seulement l'efficience économique pure et simple, l'idée de normes minimums peut-être jugée acceptable. Cependant, il y a de bons arguments d'un côté comme de l'autre. D'une certaine façon, le gouvernement qui détient le pouvoir économique devrait également détenir le pouvoir environnemental. L'argument est défendable. Cependant, il doit également y avoir quelqu'un qui surveille la marchandise environnementale. Inutile de se mentir. Il y a des problèmes lorsque la compétence en matière d'environnement est divisée comme elle l'est actuellement.

Lorsque l'environnement est surtout une préoccupation provinciale, l'industrie a toujours la possibilité de dresser les provinces les unes contre les autres. Il y a course vers les normes les plus relâchées. Les gouvernements ont tendance à baisser leurs normes plutôt qu'à les raffermir. C'est la raison pour laquelle nous sommes en faveur d'une certaine forme d'union écologique, c'est l'expression que nous utilisons pour l'instant; il y en a peut-être une meilleure, et en particulier de normes nationales minimums.

Une autre façon de procéder, elle pourrait être considérée comme plus large, serait de prévoir, comme je l'ai dit, une compétence concurrente en matière de protection de l'environnement, avec la primauté fédérale. Toute cette partie pourrait être rédigée en termes qui soient compatibles avec nos idées reçues de fédéralisme et de partage des pouvoirs.

Nous ne devons pas oublier que s'il y a de nouvelles dispositions sur l'environnement dans la Constitution, nous ne pouvons pas savoir d'avance, comme Scott l'a indiqué, quelle sera leur incidence. Le problème en ce moment, c'est la manque de volonté politique. Cependant, le fait que l'environnement soit mentionné comme tel dans la Constitution ne signifie pas nécessairement que tous les pouvoirs provinciaux en la matière pourraient disparaître.

Par exemple, le pouvoir provincial sur les ressources naturelles, la gestion du domaine ou de la propriété publique provinciale en droit civil, c'est-à-dire, la réglementation de l'industrie sur le plan local et provincial, seraient maintenus. Il y aurait une législation environnementale qui chapeauterait le tout, mais il y aurait en outre une législation plus particulière portant sur les effets, au niveau de la gestion forestière ou à d'autres niveaux. Cette législation continuerait d'être valide dans le contexte provincial.

Il ne s'agirait pas d'un changement majeur dans la Constitution. Ce serait seulement une rectification qui assurait une présence fédérale plus efficace. En attendant, je pense toujours que les officiers de justice de la Couronne fédérale pourraient insister davantage pour faire respecter la compétence fédérale dans ce domaine.

Mr. Clark: Welcome to the witnesses, many of whom were before us just last week. I must note, first of all, that the testimony is exceedingly interesting. It's also provided with a degree of conviction, which suggests to me, Mr. Chairman, that perhaps there's more certainty in the area of interpretation of the law than I would otherwise think. Anyway, there are some questions that I would like to address.

Mr. Gertler, I think it was you who was talking with respect to concerns about property rights. You noted the minimal requirement for you would be the definition of the term in such a way that it would protect some of the worst-case scenarios. I understand therefore from your remarks that such a definition in fact could be coined and put in place to minimize those concerns. Do I understand you correctly?

Mr. Gertler: I think the real caveat is that when you start putting rights, such as environmental rights, into the Constitution, you don't know really where it's going to go. I want to be very careful here because this is obviously something the Canadian Bar Association as a whole is reflecting on. I'm giving you simply my personal views and initial reflection. We're raising the issues as the national environmental law section. Our concern is yes, indeed there may be some threat to enforcement of environmental standards by entrenchment of property rights.

• 1105

It is important to understand that under our current constitutional arrangements, which include unwritten constitutional norms, the notion of compensation, or the presumption in favour of compensation, for taking a property already exists. We don't need that to be made explicit. The decisions of the courts are quite clear on that. It takes very explicit legislation by Parliament, or by the provinces, to override that presumption in any piece of legislation.

So, yes, you could put language in there which would temper it and reduce the dangers that are there for environmental protection. But one wonders about the necessity of the initiative and the appropriateness of the initiative in the first place.

I don't think we absolutely need protection of environmental rights, although I think recognition of environmental quality, or a right to a healthy environment, would not be a disaster either because there is some fear apparently that this is going to be unaccountable and you will put a lot of power in the hands of the courts.

Well, the fact of the matter is that the way these things work there is a dialogue. I think the aboriginal rights cases are good examples. Perhaps environental assessment is another good example. You have an interest that has been unable to make itself heard through the political process for whatever reason, because elections are not won and lost on a single issue, so they go the court route. You get a decision. Maybe the decision goes further than government would like so government responds with a set of proposals or legislation. There is a dialogue in these things. I don't think we should have catastrophic fears one way or another of whether something is in the hands of Parliament or in the hands of courts.

[Translation]

M. Clark: Je souhaite la bienvenue aux témoins. Plusieurs étaient là la semaine dernière. Je dois dire que leur témoignage est très intéressant. Il est également livré avec une certaine conviction, ce qui me fait croire, monsieur le président, que l'aspect interprétation de la loi a peut-être plus d'effet qu'on le croit. J'ai quelques questions à leur poser.

Monsieur Gertler, je crois que c'est vous qui avez fait allusion aux droits de propriété. Vous avez indiqué que le minimum acceptable pour vous serait une définition de ces droits qui assurerait une protection dans les pires situations envisageables. J'en conclus qu'une telle définition peut être trouvée et incluse dans le texte de façon à apaiser les craintes. Est-ce le cas?

M. Gertler: Le problème est que lorsque des droits, comme les droits en matière d'environnement, sont inclus dans la Constitution, personne ne sait d'avance quelle pourra être leur incidence. Je dois user de prudence ici, parce que c'est une question à laquelle s'intéresse actuellement l'Association du barreau canadien. Je vous dis tout bonnement ce que j'en pense, moi, à première vue. Nous nous pencherons également sur la question en tant que section du droit environnemental national. Nous pensons au départ que l'inclusion des droits à la propriété peut effectivement représenter un obstacle à l'application de normes environnementales.

Par ailleurs, aux termes de nos ententes constitutionnelles actuelles, qui comprennent les ententes non écrites, la notion d'indemnisation, la présomption en faveur de l'indemnisation, lorsqu'une propriété est reprise, existe déjà. Nous n'avons pas besoin de la rendre plus explicite. Les décisions des tribunaux sont claires à cet égard. Il faut une loi précise du Parlement ou des province pour obvier à cette présomption.

Nous pourrions trouver des termes qui réduisent les risques d'affaiblir la protection de l'environnement. Cependant, nous nous interrogeons sur la nécessité ou l'opportunité au départ d'une telle mesure.

Nous n'avons pas absolument besoin de droits reliés à la protection de l'environnement. Par ailleurs, la reconnaissance de la qualité de l'environnement, du droit à un environnement sain ne serait pas une catastrophe non plus, parce qu'il y a là un risque que la question ne soit pas précisée et que les tribunaux se retrouvent avec des pouvoirs excessifs en la matière.

Dans la pratique, la question est toujours réglée au moyen d'un dialogue. Les causes impliquant les droits autochtones offrent de bons exemples. L'évaluation environnentale est un autre exemple. Une partie intéressée n'a pas pu se faire entendre dans le cadre du processus politique pour une raison ou pour une autre, les élections ne portent jamais sur une seule question. Elle s'adresse donc aux tribunaux. Elle obtient une décision. La décision va peutêtre plus loin que ce qu'en attendait le gouvernement, de sorte que le gouvernement réplique avec des propositions ou une loi. Un dialogue s'engage. Nous n'avons pas à craindre la catastrophe selon un scénario ou l'autre, que la question dépend du Parlement ou des tribunaux.

I think the question is, what is best for protection of the interests of the country and the interests of the citizens? In these days when it looks like citizens are out in front of government and out in front of industry on environmental questions, maybe that includes giving citizens more levers. One way to have more levers is through some rights.

Mr. Clark: Mr. Fairley, I think it was you who was talking about your concerns about streamlining and delegation. I guess I would have two questions. First, as I read the document, on page 39 it makes it very clear to me that the rationalization could lead to either the provincial government's or the federal government's role being enhanced. It says that very specifically. But if I understood your remarks correctly, it seemed to be that there was an assumption on your part that that would lead to an enhancement of the provincial role almost exclusively. I don't think that the document leads necessarily to that conclusion.

I guess my real question is, would you agree that the streamlining, irrespective of whose role may be enhanced, does not in any way necessarily limit the possibility of national standards being in place? Second, I think Mr. Gertler referred to the Fisheries Act as an example of where he felt the application was inconsistent across the country. Need that be necessarily so?

I am not as knowledgeable in your area as I sometimes wish. For example, it seems to me we give the provinces significant responsibilities with respect to the implementation and administration of the Criminal Code. I trust that the Criminal Code is applied evenly in each of the jurisdictions. You are shaking your heads, which means no. I guess I would hope that your profession would be extremely active in trying to address that problem.

But given that we agree on the need for these national standards, are you insisting they cannot be applied equitably?

Mr. Fairley: Abolutely not. The short answer is that there is no inconsistency between administration delegation and the maintenance of national standards provided that you do have monitoring from the top and some sort of compliance mechanism in place.

The problem Franklin mentioned in the context of fisheries is that that monitoring and compliance hasn't been pursued. So in the case of the administration of the Fisheries Act in the province of Quebec, there is considerable evidence that can be unearthed that these laws simply aren't being enforced—Franklin has unearthed a lot of it for various clients of his. They are in the hands of provincial officials who do not enforce them.

Mr. Clark: So the problem is not with the theory but with the application.

• 1110

Mr. Fairley: With the application. That's precisely it. When we see streamlining proposals such as this, the question is, is this good-faith streamlining or is it passing the buck?

[Traduction]

La question est vraiment de savoir ce qui peut le mieux protéger les intérêts du pays et de ses habitants. Actuellement, il semble que les citoyens devancent le gouvernement et l'industrie pour ce qui est de l'environnement. La solution consiste peut-être, entre autre, à donner plus de pouvoirs aux citoyens. Plus de pouvoirs signifie plus de droits.

M. Clark: M. Fairley, je crois que c'est vous qui avez parlé de rationnalisation et de délégation. J'ai deux questions à vous poser à ce sujet. D'abord, lorsque je lis ce qui se trouve à la page 39 de votre document, je ne puis qu'en venir à la conclusion que la rationnalisation dont vous parlez accroît au bout du compte ou le rôle du gouvernement provincial, ou celui du gouverment fédéral. Or, si je vous ai bien compris, vous avez indiqué dans vos explications que la rationnalisation finirait par profiter persque uniquement aux provinces. Vos explications ne semblent pas concorder avec ce que dit le document.

Ma question est donc la suivante: Diriez-vous que la rationnalisation, quel que soit le rôle qu'elle accroît, n'empêche pas nécessairement l'établissement de normes nationales? Deuxièmement, je pense que c'est M. Gertler qui a cité la Loi sur les pêches comme exemple d'un secteur où l'application de la loi est inégale dans le pays. Cette situation est-elle inévitable?

Je ne suis peut-être pas aussi expert que vous dans ce domaine. Il me semble néammoins que les provinces ont des responsabilités considérables en ce qui concerne l'application et l'administration du Code criminel. A ma connaissance, le Code criminel est appliqué de façon égale dans toutes les juridictions. Je constate que vous faites non de la tête; alors j'ose espérer que votre profession fait tout ce qu'elle peut pour corriger cela.

Quoiqu'il en soit, nous sommes d'accord sur la nécessité de normes nationales. Voulez-vous dire alors que de telles normes ne peuvent pas être appliquées de façon équitable?

M. Fairley: Pas du tout. Brièvement, je dirais qu'il est possible de déléguer l'administration d'un régime tout en fixant des normes nationales à condition que la compétence supérieure exerce une surveillance et qu'il y ait un mécanisme d'observance.

Le problème auquel a fait allusion Franklin, c'est l'absence de surveillance et la non application de la loi dans le contexte des pêches. En ce qui concerne l'administraiton de la Loi sur les pêches dans la province de Québec, il peut être démontré qu'elle est fort déficiente. Franklin s'est appliqué à en faire la preuve pour de nombreux clients. Les fonctionnaires provinciaux ne font pas respecter la loi.

M. Clark: Donc, le problème n'est pas au niveau de la théorie, mais au niveau de l'application.

M. Fairley: Justement. Quand nous voyons des projets de rationnalisation comme celui-ci, nous nous demandons s'ils sont justifiés ou s'ils ont simplement pour but de refiler les responsabilités à quelqu'un d'autre.

Environment 05–11–1991

[Text]

Mr. Clark: Well, if you wish an answer on my part, then I—

Mr. Fairley: No, that's a question. The bottom-line answer is that there is no inconsistency between maintaining national minimum standards and giving the task to those who know how to do it. In the case of the environment that makes a lot of sense, because in a lot of jurisdictions the provincial ministries are much more highly developed and much more sophisticated than the federal one. If you look at the province of Ontario, for example, they have ministerial enforcement mechanisms that put anything the feds have to shame. It would take an awful lot of effort and public money for federal enforcement officials even to get up to speed.

Mr. Clark: So there would be no need for duplication in a case like that?

Mr. Fairley: Certainly not. It wouldn't make any sense at all. The thing is the two have to go together, so there has to be a larger federal investment if you want to maintain the national minimum standards, not inconsistent with administrative delegation.

Legislative delegation is perhaps another matter. First of all, you would require a formal constitutional amendment to do that. For administrative delegation you do not. If we're talking about national standards, then it seems to me that administrative interdelegation is the better way to go, if you can achieve all that you need to achieve by doing that.

Given jurisdiction over the environment that currently exists, as Franklin said, we're talking about a concurrent field anyway. Our only concern is that where national minimum standards matter, there have to be, one, a federal trump where it's required and, two, mechanisms for ensuring that this trump is applied when it's needed. It might not be.

The position we're developing would also allow—and this parallels experience in the United States—that there is nothing to preclude provincial initiatives that go national minimum standards one better, or two better, or three better, as the case may be.

Automobile emissions is a classic example in the United States experience, where you have 50 state cars and you have California cars. To sell a car in the state of California, you have to meet a higher standard. That is going the national minimum standard one better, and I think we should be looking at the same sort of thing here. Nothing should preclude a province within its own jurisdiction from doing what it needs to do as long as the minimum standard is in place.

Mr. Clark: I have a somewhat facetious comment, but I hope you will take it seriously and in good spirit.

I was delighted, Mr. Gertler, to hear your commitment to the idea of a single national market in Canada and your opposition to protectionism. It struck me that I hope you're speaking on behalf of your profession in that regard, because I've always found your profession to be one of the most protectionist in Canada. So I hope we're looking to a new era of people being able to market their skills more readily across the nation, and not your profession alone. I think it is

[Translation]

M. Clark: Si vous voulez que je réponde à cette question. . .

M. Failrey: Non. Il reste que l'un n'empêche pas l'autre, l'imposition de normes nationales minimums et la délégation de l'application à ceux qui s'y connaissent. En matière d'environnement, c'est une approche parfaitement sensée, parce que dans la plupart des provinces les ministères provinciaux sont beaucoup plus élaborés et beaucoup plus avancés que le ministère fédéral. L'Ontario, par exemple, a des mécanismes ministériels d'application infiniment supérieurs à ceux du gouvernement fédéral. Pour que les instances fédérales chargées de l'application arrivent seulement à les égaler, il faudrait beaucoup d'efforts et d'argent.

M. Clark: Le double emploi serait donc à éviter en pareil cas?

M. Fairley: Il n'aurait aucun sens. L'un et l'autre doivent se compléter. Le gouvernement fédéral doit faire plus pour qu'il y ait des normes nationales minimum, mais ce n'est pas imcompatible avec la délégation de pouvoirs administratifs.

La délégation des pouvoirs législatifs est sans doute une autre paire de manches. Elle exigerait une modification constitutionnelle officielle. Ce ne serait pas le cas pour la délégation de pouvoirs administratifs. Pour le maintien des normes nationales, la délégation de pouvoirs administratifs entre compétences serait la meilleure façon de procéder, en supposant que les objectifs fixés au départ puissent être atteints.

La compétence en matière d'environnement est déjà concurrente, comme le signalait Franklin. Tout ce que nous disons, c'est que là où il doit y avoir des normes nationales minimum, le gouvernement fédéral doit premièrement avoir un certain pouvoir et deuxièmement avoir la possibilité de l'exercer. Il n'aurait pas nécessairement à jouer sa carte maîtresse chaque fois.

La position que nous adoptons n'interdit pas non plus, la situation peut être comparée à celle qui existe aux États-Unis, que les provinces dépassent, de peu ou de beaucoup les normes minimums.

Ce qui se passe aux États-Unis pour ce qui est des émissions des véhicules automobiles peut servir d'exemple. Il y a des normes pour 50 États et d'autres pour la Californie. Pour pouvoir être vendue aux États-Unis, une automobile doit satisfaire à des normes plus strictes. C'est un exemple de norme qui dépasse la norme nationale. Nous pourrions avoir la même situation ici. Rien n'empêcherait une province d'agir dans son champ de compétence si elle respectait les normes minimums.

M. Clark: J'ai un commentaire mi-sérieux à vous faire. J'espère que vous le prendrez de bonne part.

J'ai été ravi de vous entendre dire, M. Gertler, que vous étiez en faveur d'un marché national unique au Canada et que vous étiez opposé au protectionnisme. J'espère que vous parliez au nom de votre profession et à ce moment-là, parce que j'ai toujours trouvé qu'elle était l'une des plus protectionnistes du Canada. J'espère que vous envisagez le jour où les gens pourront user de leurs talents partout au pays. Il est important, au nom de l'unité nationale, que les

important, very frankly, in the name of national unity, if I may say so, that those who practise important professions are readily transportable within the nation. It always struck me that perhaps it's the role of the law societies provincially that has made that goal difficult to achieve to date.

The Chairman: I'll not allow the witness to respond, for two reasons. First of all, we're short of time, and it really is beyond the parameters of our consideration of this matter.

Mr. O'Kurley: I will ask just a brief question following up on what Mr. Clark mentioned with regard to protectionism. A comment by one of the witnesses suggested that provincial environmental law could be used as a nontariff barrier. To my knowledge, non-tariff barriers are effective because they are applied one way for products coming into a jurisdiction, as compared to domestic products. Assuming that environmental law would be applied both to products domestically and to those products coming in, can you give me some example, hypothetical or otherwise, how this could occur?

• 1115

Mr. Gertler: I will not look at the international sphere in any great detail for the moment, but the kind of thing we have in mind might be a province which has a hazardous waste facility and decides, for whatever reason, perhaps good environmental reasons, that it does not want to receive hazardous waste from all other jurisdictions—it raises a barrier to hazardous waste going to that facility.

It may be that such a limit would unjustifiable and would not be something we would want to see. There might be a good argument for rationalization of waste management on a regional rather than a provincial basis. That is just one example of where application of provincial law may be regarded as a non-tariff barrier.

Another example that has occurred in the EEC context has to do with restrictions respecting recyclable materials in the beverage industry. Deposits and that whole kind of system have been struck down because there would be pressure for harmonization. It is not so much a non-tariff barrier, but there is pressure of harmonization and the pressure is a downward one. The jurisdiction that is taking a leadership role is pressed to—

Mr. O'Kurley: In response to this concern, is there a legislative domain other than constitutional law which can be looked at to address this potential concern?

Mr. Gertler: What we were saying basically is that if you are going to expand the notion of a common market under a new revised version of section 121, you might want to have some saving clause for environmental protection. If you are not going to start playing around with the constitutional language, certainly there are arrangements that could be made, federally and provincially, to try to push things toward higher stardards. We have those kinds of arrangements in place. Whether or not they are effective is another question.

[Traduction]

gens qui exercent des professions aussi importantes que la vôtre puissent se déplacer n'importe où dans le pays. J'ai toujours pensé que c'étaient les barreaux provinciaux qui constituaient le principal obstacle à un tel régime.

Le président: Je ne vais pas permettre au témoin de répondre à cette dernère question, et ce pour deux raisons. D'abord le temps commence à presser; ensuite, la question ne relève pas du mandat du comité.

M. O'Kurley: Je voudrais seulement poser une brève question dans le même ordre d'idée. L'un de vous a fait valoir que les lois provinciales en matière d'environnement pourraient être utilisées comme barrières non tarifaires. À ma connaissance, les barrières non tarifaires fonctionnent de telle sorte qu'elles s'appliquent seulement aux produits qui entrent, non pas aux produits qui sont fabriqués sur place. Étant donné que les lois en matière d'environnement s'appliqueraient tout autant aux produits fabriqués sur place qu'aux produits de l'extérieur, pouvez-vous me donner un exemple, hypothétique ou autre, de la façon dont le problème pourrait se poser, selon vous?

M. Gertler: Je ne vais pas dépasser la scène nationale pour le moment. Je suppose que la situation pourrait survenir lorsqu'une province, qui disposerait d'installations pour le traitement des déchets dangereux, déciderait, pour quelque raison que ce soit, la protection de son environnement, par exemple, de ne pas accepter de déchets dangereux d'autres provinces... elle se trouverait à dresser une barrière à la libre circulation des déchets dangereux.

Une telle interdiction pourrait être considérée comme inacceptable. Il pourrait y avoir de bonnes raisons pour rationaliser la gestion des déchets à l'échelon régional plutôt qu'à l'échelon provincial. Ce pourrait être un exemple de lois provinciales qui constitueraient une barrière non tarifaire.

Il y a également la situation qui est survenue au sein de la CEE. Il y a eu des problèmes au niveau des matières recyclables dans l'industrie des boissons. Les régimes de dépôt et autres ont été interdits au nom de l'harmonisation. Il ne s'agissait pas tellement de barrières non tarifaires. Il s'agissait de la tendance à l'harmonisation, ce qui impliquait une baisse des normes. Le pays qui voulait prendre des mesures était requis. . .

M. O'Kurley: En réponse à cette préoccupation, y a-t-il une autre façon de procéder que de modifier la constitution?

M. Gertler: Nous disons simplement que si vous vouliez étendre la notion de marché commun en vertu d'un article 121 revisé, vous auriez avantage à prévoir une disposition d'exception pour la protection de l'environnement. Si vous ne voulez pas vous mettre à modifier le libellé de la Constitution, vous disposez quand même de certains instruments, fédéraux et provinciaux, vous permettant de renforcer les normes. Nous avons déjà un certain nombre d'ententes à cet égard. Il reste à voir si elles sont efficaces.

Mrs. Catterall: I'm sorry we don't have time to discuss this today, but the minister was before this committee last week and one of the central themes of his presentation was the way the spending power, the judiciary, etc., have been used over the years to allow the federal government to intervene in provincial areas of responsibility under the Constitution. There was a clear intention to stop doing that. I would be very interested in having your views on that fundamental principle as it affects the environment.

Mr. Gertler: Let me clarify something. Do you mean on the spending power specifically or on the notion of bringing down or having watertight barriers? I was going to say "iron curtain"—perhaps that would be appropriate—between federal and provincial jurisdictions.

Mrs. Catterall: I was hoping we might ask you to review the minister's testimony and give us your views on what the effect of that approach is likely to be. If in fact that is the way the government intends to head, what other measures are necessary to bring us to national control on the issue, for instance, on the standards and international agreements that are necessary?

The Chairman: Since we are recalling what the minister said, I think it would be important to look at exactly what he did say.

Mrs. Catterall: Exactly.

The Chairman: If the witnesses have an opportunity to look at that and wish to make a follow-up response to it, perhaps they could send it to us in writing so we could have that in front of the committee.

• 1120

Mr. Gertler: Mr. Chairman, I haven't seen that statement, but what we are probably talking about here is the replay over and over again of age-old controversies about what the nature of Canadian federalism is about. Is it about overlap and shared jurisdiction, or is it about watertight compartments and exclusive jurisdiction? As I said before, I think the real question is what is in the best interests of Canadians, not whose ox is being gored.

Mr. Chairman, could you give us an idea of what your time line is? I know everything is terribly tight on these issues. We are all volunteers, and we would rather not have to produce lots of things in writing in a hurry if it can wait a little while.

The Chairman: We are also under a lot of pressure because we are committed to begining the work on a draft in about two weeks' time, and our target for completing the work of this particular study will be the middle of December, I think. We want to have it available before Parliament rises, which I think is December 13. So we are under a very short timeframe. If it is not possible, obviously we understand, but I think Mrs. Catterall felt that it might be useful to have any kind of response you would have.

[Translation]

Mme Catterall: Je regrette que nous n'ayons pas le temps d'en discuter tellement aujourd'hui, mais quand le ministre a comparu devant le comité la semaine dernière, un des principaux thèmes de son exposé a été la façon dont le pouvoir de dépenser, le pouvoir judiciaire, etc. ont été utilisés au cours des années pour permettre au gouvernement fédéral d'intervenir dans des champs provinciaux de responsabilité en vertu de la Constitution. L'objectif consistait clairement à mettre fin à cette pratique. Je veux donc savoir ce que vous pensez de cette approche fondamentale telle qu'elle s'applique à l'environnement.

M. Gertler: Vous posez la question dans le contexte du pouvoir de dépenser ou de la notion qui veut qu'il y ait des barrières étanches entre les compétences? J'allais dire: «un rideau de fer», ce serait peut-être le terme qui conviendrait, des barrières entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Mme Catterall: Je pensais que vous pourriez peut-être examiner le témoignage du ministre et nous dire ce que vous en pensez. Si l'approche du gouvernement est celle que je perçois, quelles autres mesure faudrait-il pour nous mettre en mesure d'exercer un contrôle national, pour nous mettre en mesure d'intervenir en matière de normes et d'ententes internationales?

Le président: Nous devrions avoir le témoignage du ministre sous les yeux pour en parler.

Mme Catterall: C'est juste.

Le président: Si les témoins veulent lire et répondre plus tard par écrit, ils peuvent le faire. Cela conviendrait au comité.

M. Gertler: Monsieur le président, je n'ai pas pris connaissance du témoignage du ministre, mais je suppose qu'il y est question de la vieille controverse au sujet de la nature du fédéralisme canadien. Doit-il y avoir chevauchement et compétence partagée, ou encore des compartiments hermétiques et une compétence exclusive? Je l'ai déjà dit, la vraie question est de savoir ce qui est dans le meilleur intérêt des Canadiens, non pas qui perd quoi dans l'échange.

Monsieur le président, pourriez-vous nous donner une idée du délai que vous envisagez? Tout le monde est pressé actuellement. En ce qui nous concerne, nous sommes tous bénévoles. Si nous devons produire quelque chose par écrit, nous préférons que ce ne soit pas trop tôt.

Le président: Nous sommes pressés nous aussi par le temps puisque nous devons commencer la rédaction de notre rapport dans une quinzaine de jours et que notre objectif est de terminer cette étude pour le milieu de décembre. Nous voulons qu'elle soit prête avant l'ajournement du Parlement, qui est prévu pour le 13 décembre, si je ne me trompe pas. Nous avons donc un délai très court nous-mêmes. Évidemment, si vous ne pouvez pas le faire, tant pis, mais M^{me} Catterall est d'avis qu'il pourrait être utile d'avoir votre opinion à ce sujet.

Mrs. Catterall: I wonder if it would simplify the process and reduce the time involved if the committee agreed that if the witnesses wished to review it and then have a discussion with Mr. Jackson, he could prepare a briefing note for us. That would take some of the time burden off.

The Chairman: Okay. On behalf of the committee, we thank the members of the Canadian Bar Association for appearing. We realize we were putting a lot of pressure on them in a short time period to respond. Certainly the documents they have tabled are very helpful in terms of background material, both the booklet as well as the more recent resolutions from the last general meeting, and we are pleased that the bar has been monitoring these issues very closely.

On aboriginal interests, Mr. Morse, I think members have duly noted your concern with the way we have elaborated our terms of reference. We have heard some representatives directly from the aboriginal community, but your words to us have been very helpful in ensuring that we frame our policy recommendations towards the future, not just towards the past, as you were suggesting might be the case. Thank you again.

I might remind committee members that tomorrow we have two sessions, one at 3.30 p.m. with Jim MacNeill from the Institute for Research on Public Policy. He was the executive director of the Brundtland commission, as members will recall. At 7p.m. or whenever it is, we have a series of non-governmental organizations coming together as a group to make a presentation for several hours.

Meetings will be at 307 tomorrow afternoon and 209 in the evening. The meeting is adjourned.

[Traduction]

Mme Catterall: Pour simplifier les choses, le comité pourrait peut-être accepter que les témoins étudient la déclaration du ministre et en discutent avec M. Jackson. Ce dernier pourrait ensuite préparer une note à l'intention du comité. Ce serait sans doute moins long.

Le président: Très bien. Au nom du comité, je remercie les membres de l'Association du Barreau canadien. Nous les avons forcés à témoigner avec un très court préavis. Les documents qu'ils nous ont laissés, dans la brochure faisant état des présentes résolutions de leur dernière réunion générale, nous seront sans doute très utiles. Nous sommes reconaissants aux membres du Barreau de s'être intéressés à ces grandes questions.

En ce qui concerne les intérêts des autochtones, les membres du comité ont noté vos préoccupations, monsieur Morse, au sujet de la façon dont leur mandat a été rédigé. Nous avons entendu directement des représentants de la communauté autochtone, mais votre rappel nous sera très salutaire. Nous veillerons à ce que nos recommandations en matière de politique portent sur l'avenir et non pas sur le passé, ce contre quoi vous nous avez mis en garde. Merci infiniment de votre participation.

Je rappelle aux membres du comité que nous avons deux séances, demain, l'une à 15h30, à laquelle assistera M. Jim MacNeill, de l'Institut de recherches politiques. Les membres du comité se souviennent sans doute qu'il était le directeur administratif de la commission Brundtland. À 19 heures ou vers cette heure là nous entendrons ensemble une série d'organismes non gouvernementaux, et cela devrait durer plusieurs heures.

Les réunions auront lieu à la pièce 307 l'après-midi et au n° 209 en soirée. La séance est levée.

MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid Lettermail Port payé

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the House of Commons:

Angela Ebsworth, Environmental Coordinator.

From the Canadian Bar Association:

Melina Buckley, Associate Director Legislation and Law Reform;

H. Scott Fairley, Chairman of Constitutional Law; Franklin Gertler, Chairman of Environmental Law Brad Morse, Treasurer, Native Justice.

TÉMOINS

De la Chambre des communes:

Angela Ebsworth, coordonnatrice de l'environnement.

Du Barreau canadien du Droit:

Melina Buckley, directrice associée, Réforme du droit et de législation;

H. Scott Fairley, président, Droit Constitutionnel; Franklin Gertler, président, Droit d'environnement; Brad Morse, trésorier, Droits autochtones.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 17

Wednesday, November 6, 1991

Chairperson: David MacDonald

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 17

Le mercredi 6 novembre 1991

Président: David MacDonald

Committee on

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'

Environment

Environnement

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), "Study of the division of powers on environmental issues"

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, «Étude sur la répartition des pouvoirs en matière d'environnement»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991

Printed on recycled paper

Imprimé sur papier recyclé

24282-1

STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT

Chairperson: David MacDonald

Vice-Chairpersons: Yvon Côté Paul Martin

Members

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT

Président: David MacDonald Vice-présidents: Yvon Côté

Paul Martin

Membres

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 6, 1991 (18)

[Text]

The Standing Committee on Environment met at 7:10 o'clock p.m. this day in Room 308, West Block, the Vice-Chairperson, Paul Martin, presiding.

Members of the Committee present: Marlene Catterall, Paul Martin, Brian O'Kurley and Ross Stevenson.

Acting Member present: Len Taylor for Jim Fulton.

Other Member present: Stan Darling.

In attendance: From the Library of Parliament: Kristen Douglas, Research Officer.

Witnesses: From The Canadian Environmental Law Association: Barbara Ruderford, Legal Counsel. From Pollution Probe: Paul Muldoon, Director of Programs. From The Sierra Club of Canada: Elizabeth May, National Representative.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of its study of the division of powers on environmental issues.

Paul Muldoon, Barbara Ruderford and Elizabeth May made opening statements and answered questions.

At 9:00 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Normand Radford

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 6 NOVEMBRE 1991 (18)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement se réunit à 19 h 10 dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Martin (vice-président).

Membres du Comité présents: Marlene Catterall, Paul Martin, Brian O'Kurley et Ross Stevenson.

Membre suppléant présent: Len Taylor remplace Jim Fulton.

Autre député présent: Stan Darling.

Aussi Présente: De la Bibliothèque du Parlement: Kristen Douglas, attachée de recherche.

Témoins: De l'Association canadienne du droit de l'environnement: Barbara Ruderford, conseillère juridique. De Pollution Probe: Paul Muldoon, directeur des programmes. Du Club Sierra du Canada: Elizabeth May, représentante nationale.

Conformément à son mandat établi en vertu du paragraphe 108(2), le Comité poursuit l'examen de la répartition des pouvoirs en matière d'environnement.

Paul Muldoon, Barbara Ruderford et Elizabeth May font des déclarations liminaires, puis répondent aux questions.

À 21 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Normand Radford

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, November 6, 1991

• 1909

The Vice-Chairman (Mr. Martin): I call this meeting to order. I will begin by welcoming the witnesses. Mr. Paul Muldoon is the director of programs for Pollution Probe, and Barbara Rutherford is the legal counsel. We welcome you both. Elizabeth May is from the Sierra Club of Canada. Perhaps the most important witness of all is Victoria Catherine May Burton, from whom we are looking for a great deal of testimony.

I understand from the clerk that Mr. Muldoon and Ms Rutherford will be making a joint presentation. I want to make sure this is your understanding: following your joint presentation there will not be an opportunity for questions unless there are quick questions of clarification. Then we are going to go to Ms May, who will make her presentation separately. Then we will go into the question period of all of the witnesses. Is that the understanding?

• 1910

Ms Elizabeth May (National Representative, Sierra Club of Canada): We've attempted to dovetail our presentations as much as possible, so I'm leaving out anything that's repetitious. I hope that it's more or less the three of us presenting together, but with Barbara and Paul going first.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): Therefore, I would ask the members of the committee to hold questions until the end unless you have a question of clarification, if that's acceptable to everyone.

Mr. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): Mr. Chairman, I'm perfectly happy to hold my questions to the end just as I'm holding up this end of the table, on my own.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): Then I'm going to do a quick change and get over there. Duly noted, Mr. Taylor—I'll get you for that.

Without further ado, I will call on Mr. Muldoon and Ms Rutherford.

Ms Barbara Rutherford (Legal Counsel, Canadian Environmental Law Association): Thank you. Good evening. We're pleased to be here before you tonight. Paul and I have prepared a brief and have given copies to you. I hope you have access to a copy. There are actually two parts to this brief: the actual brief and then a number of appendices in a separate document.

Our analysis of the topic of environment and the Constitution has taken this form. We have looked at it as a whole question. What should be in a constitution to protect the environment? We have looked at it from that perspective, and we have also looked at the proposals that have come down to see whether they in fact do what we would like them to do.

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 6 novembre 1991

Le vice-président (M. Martin): La séance est ouverte. Je souhaite la bienvenue aux témoins. M. Paul Muldoon est directeur des programmes à *Pollution Probe* et M^{me} Barbara Rutherford est conseiller légal. Nous leur souhaitons la bienvenue. M^{me} Elizabeth May représente le Club Sierra du Canada. Mais le témoin le plus important peut-être est Victora Catherine May Burton dont nous attendons un témoignage important.

Le greffier m'a fait savoir que M. Muldoon et M^{me} Rutherford feront un exposé commun. Je voudrais que ce soit bien clair :il n'y aura pas de questions après la présentation de votre exposé commun, sauf s'il est nécessaire de demander des éclaircissements. Nous donnerons ensuite la parole à M^{me} May qui présentera son exposé à part. Nous aurons alors une période des questions pour tous les témoins. C'est, je crois, ce qui a été convenu.

Mme Elizabeth May (représentante nationale, Club Sierra du Canada): Dans la mesure du possible, nous avons essayé de coordonner nos interventions. Je vais donc essayer d'éviter les répétitions. Nous allons tous les trois présenter en quelque sorte un exposé commun, mais je vais d'abord laisser la parole à Barbara et Paul.

Le vice-président (M. Martin): Si tout le monde est d'accord, je vais donc demander aux membres du comité de garder leurs questions jusqu'à la fin sauf s'ils veulent demander quelques éclaircissements.

M. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): Monsieur le président, je suis tout à fait d'accord pour garder mes questions jusqu'à la fin, tout comme je garde à moi seul ce côté—ci de la table.

Le vice-président (M. Martin): Je vais donc changer rapidement et me mettre de l'autre côté. J'en prends note, monsieur Taylor—je ne vous oublierai pas.

Sans plus tarder, je cède la parole à M. Muldoon et à M^{me} Rutherford.

Mme Barbara Rutherford (conseiller légal, Association canadienne du droit de l'environnement): Merci; bonsoir. Nous sommes heureux d'être ici ce soir. Nous avons préparé, Paul et moi, un mémoire dont nous vous avons fait parvenir des exemplaires. J'espère que vous en avez un devant vous. Ce mémoire comprend deux parties :le mémoire lui-même et un certain nombre d'annexes réunies dans un document à part.

Voici comment nous avons analysé la question de l'environ nement et de la Constitution. Nous avons examiné la question sous son aspect global :quelles dispositions la Constitution devrait-elle contenir pour protéger l'environnement? Nous avons examiné la question sous cet angle et nous nous sommes penchés également sur les propositions qui ont été présentées afin de vérifier si elles correspondent à ce que nous recherchons.

We've taken the subject and divided it into four areas, one being environment as a fundamental value for Canada and how best to deal with that. I'll be dealing with that. Paul will deal with the second two areas. We've called one enhancement and preservation of ecological integrity—that's basically about environmental rights in a constitution—and the second area is property rights and the Constitution and how that affects the environment. Finally, I will come back and speak about the issue of division of powers specifically.

With respect to environment as a fundamental value in Canada, we came to that as a topic because we looked at the constitutional proposals and saw that the only place where the environment had been mentioned was in the proposed Canada clause. It was proposed to put some language in there that would recognize sustainable development.

We had a number of problems with that, not the least of which was the definition of "sustainable development". We have some concerns that it's not adequately defined. We know that of course everyone will go back to the Brundtland commission for a definition, but we're not sure this really assists us in making sure that environment as a fundamental value gets into the Constitution.

We sat down and thought about it. If you're going to have it in a constitution, what principles would you like to have to either bolster the definition of sustainable development or have it instead of sustainable development?

We came up with a number of concepts. They're on page 7 of our brief and I'll just say them briefly. They are the recognition that a healthy environment is a precondition to a healthy economy. This imposes a duty to integrate environment into economic decisions. Second is the principle of "anticipate and prevent" which can be implemented in a number of ways, including the requirement of mandatory environmental assessments on all government action and policy that has an environmental impact. Third is the "polluter pays" principle. Fourth is the requirement of public participation in all environmental decision making. And fifth is the necessity to protect and enhance biodiversity.

We put these principles forward because we believe they have already achieved broad social consensus.

The conclusion on the Canada clause is that it's welcome to enshrine our fundamental values in the Canada clause. We don't feel it has any legal import. It's not a right that can be enforced or used in any manner that way, so it's not good enough, basically.

[Traduction]

Nous avons divisé le sujet en quatre parties. Dans la première partie, nous considérons que l'environnement est une valeur fondamentale pour le Canada. Nous examinons ensuite quels sont les meilleurs moyens de le protéger. Je vous ferai part de nos réflexions à ce sujet. Quant à Paul, il s'occupera des deux autres parties. La première partie concerne la mise en valeur et la préservation de l'intégrité écologique—c'est-à-dire qu'elle porte essentiellement sur nos droits constitutionnels en matière d'environnement. La deuxième partie porte sur les droits de propriété tels qu'ils sont reconnus par la Constitution et sur leur incidence sur l'environnement. Enfin, j'y reviendrai pour parler plus précisément de la répartition des pouvoirs.

Nous avons choisi le thème de l'environnement comme valeur fondamentale au Canada après avoir constaté que la clause Canada était le seul endroit où l'environnement était mentionné dans les propositions constitutionnelles. Il a été question de mentionner le développement durable dans la Constitution.

Cela nous a posé un certain nombre de problèmes, la définition de «développement durable» n'étant pas le moindre. Nous pensons que cette notion n'est pas bien définie. Bien entendu, nous savons que tout le monde se reportera à la Commission Brundtland, mais nous ne sommes pas convaincus que cela nous sera très utile pour faire intégrer dans la Constitution la notion de l'environnement en tant que valeur fondamentale.

Nous avons réfléchi à tout cela. Si la Constitution fait état de cette notion, quels sont les principes qu'il faudrait y inclure pour appuyer la définition de développement durable ou la remplacer?

Nous avons abouti à un certain nombre de principes. Ils figurent à la page 7 de notre mémoire et je vais les présenter brièvement. Tout d'abord, il faut reconnaître qu'un environnement sain est la condition indispensable à une économie saine. Cela signifie donc que les décisions économiques doivent prendre en compte l'environnement. Deuxièmement, il y a le principe de «prévision et prévention» qui peut prendre diverses formes, y compris l'obligation pour le gouvernement d'effectuer des évaluations environnementales avant l'adoption de toute mesure ou politique susceptible d'avoir des conséquences sur l'environnement. Le troisième principe est celui du «pollueur payeur». Le quatrième est l'obligation de faire participer le public à toutes les décisions touchant l'environnement. Le cinquième principe est la nécessité de protéger et d'encourager la biodiversité.

Nous présentons ces principes, car nous pensons qu'ils suscitent déjà un important consensus social.

Nous nous félicitons que la clause Canada propose de reconnaître la valeur fondamentale de l'environnement, mais nous ne pensons pas que cela soit suffisant sur le plan juridique. En effet, ce n'est pas un droit qui peut être appliqué ni invoqué de quelque manière que ce soit.

Mr. Paul Muldoon (Director of Programs and Counsel, Pollution Probe): Barbara mentioned what's in the Constitution in terms of a preamble or symbolic reference to the goal of sustainable development. What I would like to look at now is, if that is not good enough, what are the types of mechanisms that we need in a constitution?

• 1915

I think it is clear, especially coming from a public interest group, that the level of public involvment and public interest in the environment has never been higher. We can see this in so many things: the polls, community action, publications, and indeed consumer demand. What is interesting though is that legal frameworks in Canada have demonstrated a clear lack of recognition of the public's concern about the environment.

It is interesting to note that during the consultations for the development of the Canadian Environmental Protection Act and the green plan, there was one message that came out very, very clear. It came out clear during the consultations but not in the actual products of those consultations. The message was that Canadians want to be vested with certain rights to a healthful environment that define their rights and responsibilities and those of the government.

Now, when I mention environmental rights, I want to just mention a few of the most important reasons why we need environmental rights in the Constitution. First, environmental rights would be a clear step toward mandating the requirement of the full integration of environmental quality into decision-making of government in the private sector. It would also have educational value whereby private and public sector actors would more likely take all environmental norms and issues more seriously.

Third, environmental rights would recognize the inherent value of the environment and natural resources for their own sake. I think when we talk about rights, we usually talk about people's rights. I think recognition is needed of the right of the environment to be protected for its intrinsic worth, just for its own behalf.

Fourthly, environmental rights empower people to protect the environment that sustains them. Now environmental rights in this sense can be seen as a tool, a tool for people to say that they have a mechanism to do something. I think that the value and recognition of this justification for environmental rights can be no better put than by the Bruntland commission itself when it states that:

The rights of individuals to know and have access to current information on the state of the environment, the right to consult and participate on decision–making activities, and the right to have legal remedies and redress for those may be very seriously affected.

That is the type of regime we see flowing from the entrenchment of environmental rights.

[Translation]

M. Paul Muldoon (directeur des programmes et conseiller juridique, Pollution Probe): Barbara a évoqué la place que la Constitution accorde au développement durable dans le préambule ou à d'autres endroits précis. Puisque tout cela ne nous paraît pas suffisant, j'aimerais m'intéresser maintenant au type de mécanisme que devrait nous offrir la Constitution.

Je pense qu'il est clair, surtout pour un militant d'un groupe de protection des intérêts du public, que l'environnement n'a jamais suscité autant de participation et d'intérêt de la part de la population. On peut le constater partout. Dans les élections, les activités communautaires, les publications et même dans les demandes des consommateurs. Il est intéressant toutefois de noter qu'il n'y a rien dans le droit canadien qui reconnaisse les préoccupations de la population en matière d'environnement.

Permettez-moi de vous faire remarquer que les consultations en vue de l'élaboration de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement et du Plan vert ont permis l'expression d'un message extrêmement clair. Ce message, exprimé clairement pendant les consultations, mais pas dans les conclusions de ces consultations, dénotait la volonté des Canadiens de faire reconnaître leurs droits à un environnement sain et de définir les droits et les responsabilités de la population ainsi que ceux du gouvernement.

Puisque je parle des droits environnementaux, je vais en profiter pour mentionner quelques-unes des raisons les plus importantes qui justifient l'inclusion des droits environnementaux dans la Constitution. Tout d'abord, les droits environnementaux permettraient d'exiger que les décisions du gouvernement dans le secteur privé prennent en compte tous les aspects de la qualité de l'environnement. Les droits environnementaux ont également une valeur éducative, puisque les responsables du secteur privé et du secteur public seraient probablement plus enclins à prendre au sérieux les normes et les enjeux environnementaux.

Troisièmement, les droits environnementaux reconnaîtraient la valeur intrinsèque de l'environnement et des ressources naturelles. Quand on parle de droits, on pense généralement aux droits des individus. Je crois qu'il est temps de reconnaître le droit de l'environnement. Il est temps de protéger l'environnement pour sa valeur intrinsèque.

Quatrièmement, les droits environnementaux donnent à la population le pouvoir de protéger l'environnement dont dépend leur existence. Dans ce sens, les droits environnementaux peuvent être considérés comme un mécanisme d'intervention. Je pense que personne d'autre que la Commission Bruntland n'a mieux défini la valeur des droits environnementaux et la nécessité de les reconnaître:

Le droit des individus à savoir et à obtenir des informations à jour sur l'état de l'environnement, le droit de consulter et de participer aux activités de prise de décision, ainsi que le droit de disposer de recours légaux, dans le cas des personnes qui subissent un préjudice grave.

Voilà le type de régime que nous souhaitons mettre en place grâce à l'inclusion des droits environnementaux dans la Constitution.

There is also a fifth reason why environmental rights are important. Some 20 countries now have in their constitutions either expressed or implied the right to a healthful environment. Moreover, according to one author, Canada may be the only country to have adopted or amended a constitution since 1975 that does not include some recognition of environmental rights. Many jurisdictions in terms of provinces and territories are not waiting for constitutional reform. The Yukon and Northwest Territories have already moved ahead with entrenchment of environmental rights in their own legislation. And Ontario, at this moment, has struck a task force to develop an environmental bill of rights for the province. I should also note that investing environmental rights in citizens is also becoming an emerging norm under international law.

I think environmental rights are fundamental. I think they provide a clear signal of government commitment that first of all it believes in the environment but also believes that the public has a role in protecting the environment. Now when I state environmental rights, let's spend a moment discussing what we mean by them.

First, I think there are a number of proposals we could suggest about how to do this. In one of our appendices in our submission we have outlined all of the precedents we found where there were constitutions or jurisdictions that have environmental rights. I would ask you to look those over at your leisure to look at the variety of mechanisms and ways it can be done.

The bottom goal we would like to see is first giving each citizen the right to a healthful environment. Now when we talk about the right to a healthful environment in this context, what we are saying is we are going to empower people to protect the environment in certain ways. Certainly what I would envisage is a provincial legislation perhaps defining how that could be done in a more sort of routine way. But having that vested right I think is a vital pre-condition.

• 1920

There is also another right, I think, which is by way of a duty, and that's the imposition of a duty by governments to protect public resources, in the nature of a public trust. In this context, public lands resources would be vested in government as a trust for the benefit of present and future generations. Therefore, governments would be under a fiduciary duty to protect and wisely manage those resources. In this way, it certainly operationalized the notion of sustainable development.

In sum, then, we think it is fundamental that the Constitution recognizes, not in a symbolic way but in a real, legal way, the value of the environment and the value of the public to protect that environment.

Those are the comments I have on environmental rights and maybe it's best that I just go into property rights at this time. What we've talked about in terms of environmental rights is what should be included in a constitution. I also,

[Traduction]

Les droits environnementaux sont importants pour une cinquième raison. La constitution d'une vingtaine de pays reconnaît désormais explicitement ou implicitement le droit à un environnement sain. En outre, selon un auteur, le Canada est peut-être le seul pays à avoir adopté ou modifié sa constitution depuis 1975 sans y avoir inclus une reconnaissance quelconque des droits environnementaux. Plusieurs provinces et territoires ont devancé la réforme constitutionnelle. Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ont déjà inclus les droits de l'environnnement dans leur propre législation. Quant à l'Ontario, le gouvernement a mis sur pied un groupe de travail chargé d'élaborer une charte provinciale des droits de l'environnement. Permettez-moi de vous faire remarquer également que le droit international reconnaît de plus en plus les droits des individus en matière d'environnement.

À mon sens, les droits environnementaux sont fondamentaux. Ils reflètent tout d'abord l'engagement du gouvernement vis-à-vis de l'environnement et sa conviction que la population peut jouer un rôle dans sa protection. Puisque nous parlons des droits environnementaux, prenons le temps de les définir.

Tout d'abord, nous pouvons proposer différents moyens d'y parvenir. Nous avons signalé, dans les annexes à notre mémoire, tous les précédents que nous avons découverts dans d'autres constitutions ou d'autres législations qui mentionnent les droits environnementaux. Vous pouvez les examiner à loisir afin de prendre connaissance des différents mécanismes et moyens dont on dispose pour les définir.

Ce que nous voulons, essentiellement, c'est donner à chaque citoyen le droit à un environnement sain. Nous entendons par là qu'il faut donner à la population le pouvoir de prendre certaines mesures pour protéger l'environnement. J'envisagerais certainement une loi provinciale qui permettrait peut-être d'expliquer comment exercer de tels pouvoirs au quotidien. Je pense qu'il est absolument indispensable que la population soit investie d'un tel droit.

Il y aussi un autre droit qui découle, je crois, d'une obligation, en l'occurrence l'obligation fiduciaire pour les gouvernements de protéger les ressources publiques. Dans ce contexte, on peut considérer que les gouvernements sont chargés de gérer l'environnement à titre de fiduciaire pour les générations actuelles et futures. Par conséquent, les gouvernements seraient tenus de protéger et de gérer sainement ses ressources. Ce serait une bonne manière de mettre en pratique la notion de développement durable.

Enfin, nous pensons qu'il est absolument fondamental que la Constitution reconnaisse, non pas de manière symbolique mais de manière réelle et juridique, la valeur de l'environnement et le rôle que doit jouer la population dans la protection de l'environnement.

Voilà ce que je voulais dire sur les droits environnementaux. Je peux peut-être passer tout de suite aux droits de propriété. Jusqu'à présent, nous avons parlé des droits environnementaux qu'il faudrait inclure dans la

though, have to respond to the present constitutional proposal. One of the proposals on the table is to include property rights. Now, I'd like to articulate three arguments of why property rights should not be in the Constitution. I'll go through them quickly at first and then spend some time on a few of them. The first reason is that it would instil an unprecedented degree of uncertainty in the regulatory frameworks governing property and the environment right now. It would bestow an inherent right to pollute onto property owners. And thirdly, it would essentially be redundant in the context that existing common law and statute provisions provide a sufficient basis to protect property interests.

Let me briefly go through these. When examining the whole notion of property rights, I think it's fair to say that the vesting of property rights alone would add a tremendous degree of uncertainty to the entire regime that we have to protect not only property but the environment and natural resources. In the province of Ontario alone, there are 540 statutes. Over half of those statutes deal with property in one way or another. By entrenching property rights, each and every one of those statutes would be subject to challenge.

The state of uncertainty left by the inclusion of property rights, then, simply would not conform to the benefits that are argued for it. In fact, quite the opposite. Property rights and property law would be left in a complete and utter state of chaos.

What do I mean by this? Let us look at a few of those instances where challenges may be had, for instance, land use planning laws. At present, every province has legislation together with municipal bylaws governing land use planning. Within this process there is a whole array of regulations on the use of property, such as zoning bylaws, property standards, subdivision regulation and severance controls that could be subject to challenge.

What are the reasonable limits of these restrictions on right to property? Should the courts decide these questions as opposed to provincial or local governments? What we are really saying is that there'd be an inherent right to develop, because if you look at what is concerning those proposing property rights, it is that there is a whole array of ailments they want to overcome, nothing to do with the ownership of property but how property is dealt with within the provincial planning regimes.

In effect then, what we would be doing is supplanting over 100 years of common law and 10 provincial planning regimes with a constitutional right. And the bottom line is, how can that possibly be done without a state of transition and flux and uncertainty that would simply wipe out any benefits whatsoever that could be purported for it?

[Translation]

Constitution. Je dois également donner mon opinion sur la proposition constitutionnelle actuelle. Une des propositions concerne les droits de propriété. Selon moi, il ne faudrait pas inclure les droits de propriété dans la Constitution, pour trois raisons. Je vais vous présenter rapidement ces trois raisons avant d'examiner certaines d'entre elles plus en détail. La première raison, c'est que cela susciterait un climat d'incertitude sans précédent dans les règlements qui régissement actuellement la propriété et le droit de l'environnement. Le droit de propriété conférerait aux propriétaires le droit inhérent de polluer. Troisièmement, le droit de propriété serait redondant puisque la common law actuelle et la législation sont suffisantes pour protéger les intérêts des particuliers.

Laissez-moi m'expliquer brièvement. Je crois qu'il faut reconnaître, lorsqu'on examine toute la notion des droits de propriété, que le simple fait de conférer ces droits affaiblirait considérablement le régime dont nous disposons actuellement pour protéger non seulement les biens des particuliers, mais également l'environnement et les ressources naturelles. La province de l'Ontario dispose, à elle seule, de 540 lois. Plus de la moitié de ces lois traitent, d'une manière ou d'une autre, de la propriété. À la suite de l'inclusion des droits de propriété dans la Constitution, chacune de ces lois pourrait être contestée.

L'inclusion des droits de propriété dans la Constitution n'aurait pas les avantages qu'on lui prête, étant donné qu'elle créerait une situation d'incertitude. Ce serait en fait le chaos total au niveau du droit des propriétés et du droit des biens.

Qu'est-ce que j'entends par là? Prenons quelques exemples de lois susceptibles d'être contestées, en l'occurrence les lois se rapportant à l'utilisation des terres. Actuellement, il y a, dans toutes les provinces, des lois et des règlements municipaux qui régissent l'utilisation des terres. De cette législation découle toute une gamme de règlements sur l'utilisation des propriétés tels que les règlements de zonage, les normes de propriétés, les règlements régissant les lotissements et les divisions de propriétés conjointes qui seraient susceptibles d'être contestés.

Quelles sont les limites raisonnables que l'on peut imposer à ces restrictions du droit de propriété? Est-ce que cette question devra être tranchée par les tribunaux plutôt que par les gouvernements provinciaux et locaux? À notre avis, le droit de propriété conférerait de manière inhérente le droit d'aménager les terres, car si l'on examine les propositions concernant les droits de propriété, on s'aperçoit qu'elles sont destinée à corriger toute une gamme de problèmes qui ne sont pas reliés au titre de propriété, mais au traitement du droit de propriété par les différents régimes de planification provinciaux.

La reconnaissance d'un simple droit dans la Constitution aurait pour effet de réduire à néant plus d'un siècle de common law et dix régimes provinciaux de planification. Mais surtout, comment peut-on imaginer un tel changement sans subir une période de transition et d'incertitude qui annulerait tout simplement les avantages qu'un tel changement est censé produire?

The same arguments on land use planning could be used for impediments to law enforcement, environmental enforcement, impediments to the furtherance of environmental protection regimes and the furtherance of prosecution regimes. But I think it goes deeper than just simply uncertainty. I think that the arguments that purport for property rights are ill-founded.

I think it can be summarized in a number of statements. When we talk about property rights, what we're really saying is that everybody can do what they want with their property. Since the presumption is that one can do what one wants with property, then there'd be a corresponding inherent right in a constitutionally recognized right to pollute, only subject to some extent by other property holders who can find where they've been infringed.

• 1925

Let's take this right to pollute and look at it in a broader context. If this was 1979 and we were trying to find the legal bases to control even the most obvious forms of pollution, like acid rain, could industry not say that the onus is on the pollution victim to show harm because they have a constitutional right to do anything they want with their property, limited only by the extent to which you can show harm? I think this is unacceptable. The onus of the establishment of a limit on this right to pollute should not be on those complaining of harm, i.e. the pollution victim. No doubt courts will be trying to find in what manner this burden can be discharged, but it's a burden that is unacceptable when we talk about the insidious nature of pollution.

With the onus on those interests trying to limit the rights of property owners, it will be the courts and not the legislatures which have the power to adjudicate the extent and degree of environmental and resource protection in Canada. Moreover, the rights of the environment and the notion of trying to protect the environment for its own sake will simply be lost. The individual will and the right to pollute will triumph over the collective rights to a quality environment.

I've already mentioned that what we are really talking about is changing the rules of the game. Rather than trying to protect the environment, we are trying to protect the right to pollute—if property rights are entrenched. The reason property rights were furthered is that there are now perceived ills in property rights law. I want to address this by asking whether property rights are even needed.

I think it's fair to say that property rights are probably one of the oldest, most established and certainly one of the more complex regimes of our law. What are the problems with property rights? I can think of two problems that I hear

[Traduction]

Les arguments invoqués pour la planification des terres pourraient également faire obstacles à l'application de la loi, à l'application des règlements concernant l'environnement, à l'avancement des régimes de protection de l'environnement et à l'avancement des régimes de poursuites judiciaires. Mais le climat d'incertitude n'est pas la seule raison qui justifie mon opposition. Je pense en effet que les arguments avancés en faveur des droits de propriété sont sans fondement.

Je vais essayer de présenter mon raisonnement sous forme de résumé. Les droits de propriété confèrent à la personne qui les détient la liberté de faire ce qu'elle veut de ses biens. Si l'on part du principe que le droit de propriété donne cette liberté, la reconnaissance du droit de propriété dans la Constitution reconnaîtrait automatiquement le droit de polluer, qui ne s'arrêterait que là où commence le droit d'autres propriétaires.

Examinons ce droit de polluer dans un contexte élargi. Si nous étions en 1979 et que nous cherchions à établir les bases juridiques permettant de contrôler les types les plus évidents de pollution comme les pluies acides, les industries ne pourraient-elles pas affirmer que le fardeau de la preuve incombe à la victime de la pollution, étant donné qu'elles ont le droit constitutionnel de faire ce qu'elles veulent sur leur propriété, dans la mesure où on ne peut pas prouver qu'elles causent un préjudice? Cela me paraît inacceptable. Ce n'est pas à ceux qui se plaignent de subir un préjudice, c'est-à-dire les victimes de la pollution, qu'il devrait incomber de définir les limites de ce droit de polluer. Il ne fait aucun doute que les tribunaux essayeront de trouver une manière pour les plaignants de se libérer de cette obligation, mais il s'agit là de conditions inacceptables, quand on connaît la nature insidieuse de la pollution.

Si le fardeau de la preuve incombe à ceux qui cherchent à limiter les droits des propriétaires, ce seront les tribunaux plutôt que les assemblées législatives qui détiendront le pouvoir de déterminer la nature et la portée des mesures de protection de l'environnement et des ressources au Canada. En outre, les droits de l'environnement et la notion de protection de l'environnement disparaîtront tout simplement. La liberté individuelle et le droit de polluer l'emporteront sur le droit collectif à un environnement de qualité.

Comme je l'ai déjà mentionné, nous assistons à une tentative de modification des règles du jeu. L'inclusion des droits de propriété dans la Constitution vise à protéger les droits des pollueurs plutôt que ceux de l'environnement. C'est soi-disant pour remédier à certaines lacunes du droit de propriété que l'on cherche à inclure ce droit dans la Constitution. Quant à moi, je me demande carrément si l'on a vraiment besoin des droits de propriété.

Je crois qu'il est juste de dire que le droit de propriété est probablement la plus ancienne, la plus établie et certainement la plus complexe des dispositions de notre droit. Quels sont les problèmes qu'entraîne le droit de propriété?

quite often from the proponents of property rights. The first complaint is that there is expropriation without some sort of due compensation. But when I talk to expropriation lawyers, clearly expropriation law is a well-defined, comprehensive and incredibly sophisticated regime of law.

What are those instances where there is inequitable and unfair expropriation of property? Should not this problem be dealt with where it belongs—at the provincial level? Should it not be dealt with by legislation? It seems to me that entrenching property rights to deal with the problem of expropriation is truly overkill and is inappropriate.

Apart from expropriation, the other argument in favour of property rights is that there is dismay with the length of the procedures in land use and land planning regimes in the provinces. Somehow, delays in the length of time it takes to get development approvals through the process is seen as a breech of property rights. In this context, it seems to me that what we are talking about is an attempt to fix some procedural problems with substantive, inalienable rights. I thinks this is inappropriate and I think the detriments would be so fundamental to the expectations of Canadians to have their environment protected that it would be an irreparable and unforgiveable problem for current legislatures, for the courts and for all citizens in Canada interested in and worried about the quality of their environment.

I'll leave my comments at that. I'll leave it to Barbara to talk about the division of power.

Ms Rutherford: I want to talk about the division of powers issues in the context of what we have decided are the three main concepts from the Brundtland commission applicable to constitutional reform. They are public access to environmental justice—you've heard some of that from Paul; the integration of the environment and the economy; and the requirement for strong national standards. It is in reference to the last two points that I think the division of powers debate has to be looked at.

• 1930

What we have now, according to all commentators, is a jurisdictional patchwork when it comes to the environment. It clearly was not a subject-matter that was first and foremost on the framers' minds in 1867, so it didn't get delegated to any one level of government. In fact the provincial governments have probably most of the powers, because they have control over land, mines, and minerals. In the amendment under section 92.A in the 1982 round they have exclusive jurisdiction over non-renewable resources, forestry, and electrical energy I think is the last one. So they clearly have jurisdiction over land issues. They also have what I have called and what other commentators call residual powers, in terms of having control over property and civil rights and also local matters.

Against that, on the other side, the federal government has control over the environment through a number of different heads, again nothing very explicit. Environmental issues come up within navigation, shipping, sea coast and

[Translation]

Je peux vous en citer deux que mentionnent souvent les tenants du droit de propriété. Ils se plaignent tout d'abord du fait que certains propriétaires peuvent être expropriés sans être dédommagés d'une manière équitable. Or, je m'aperçois, en parlant avec des juristes, que le droit de l'expropriation est un secteur du droit bien défini, complet et incroyablement précis.

06-11-1991

Quant aux cas d'expropriation inéquitables et injustes, ce sont des problèmes qui doivent être réglés au niveau provincial. La solution à ce problème ne se trouve-t-elle pas dans la loi. Il me semble que le fait d'insérer le droit de propriété dans la Constitution pour régler le problème de l'expropriation est une mesure exagérée et inappropriée.

À part les problèmes d'expropriation, les partisans de l'inclusion du droit de propriété dans la Constitution se plaignent de la longueur des procédures en matière d'utilisation et de planification des terres dans les provinces. Ils considèrent que les longs délais nécessaires pour obtenir les autorisations d'aménagement sont une violation des droits de propriété. Il me semble donc qu'ils cherchent à régler des problèmes de procédures en faisant reconnaître des droits formels et inaliénables. Cette façon de faire me paraît inappropriée et risque de causer des préjudices si graves pour les Canadiens qui souhaitent protéger leur environnement, que les assemblées législatives, les tribunaux et tous les citoyens canadiens soucieux de protéger la qualité de l'environnement, seront aux prises avec un problème irréparable et inacceptable.

Je vais m'arrêter ici et donner la parole à Barbara qui vous parlera de la répartition des pouvoirs.

Mme Rutherford: Je vais vous parler de la répartition des pouvoirs en fonction des trois principes fondamentaux de la Commission Brundtland qui s'appliquent à la réforme constitutionnelle. Il s'agit de l'accès du public à la justice environnementale, sujet que Paul a abordé; de l'intégration de l'environnement et de l'économie; et de la nécessité de normes nationales sévères. À mon avis, c'est au niveau des deux derniers points que se situe le débat sur la répartition des pouvoirs.

Si on en croit les commentateurs, la législation actuelle en matière d'environnement est un véritable manteau d'Arlequin. L'environnement n'étant pas au nombre des principales préoccupations des Pères de la Confédération en 1867, aucun palier de gouvernement n'en a recueilli la responsabilité. De fait, ce sont probablement gouvernements provinciaux qui ont le plus de pouvoirs, étant donné qu'ils exercent un contrôle sur les terres, les mines et les minéraux. La modification de l'article 92.A de 1982 leur accorde un pouvoir exclusif sur les ressources non renouvelables, les forêts et, je crois, l'énergie électrique. Les provinces ont donc un pouvoir sur les terres. Elles ont également un pouvoir que je qualifie, comme d'autres commentateurs, de résiduel, puisqu'elles exercent un contrôle sur les droits de propriété, les droits civils ainsi que les affaires locales.

En revanche, le gouvernement fédéral exerce un pouvoir sur l'environnement par divers intermédiaires qui, là encore, ne sont pas mentionnés de manière très explicite. Les questions d'environnement relèvent des organismes chargés

inland fisheries, canals, harbours, rivers and lakes, lake improvements, federal works and undertakings. Beyond those there are a number of conceptual powers, such as the peace, order, and good government power, the criminal law power, the declaratory power, as well as the spending power and probably trade and commerce, that allow the federal government to step into the area of environmental protection.

The problem is that it is not clear, and a number of consequences come from that. First and foremost, in terms of public access to environmental justice, the public doesn't have government that is accountable. They do not know to which level of government to go to get what they want done. The environment has been a concern of the public for a long time, and it is not being met, so there is in fact a failure of democracy when it comes to the environment. Part of the problem, we submit, is the constitutional confusion.

The other result of the confusion is that there is overlap and inaction on the part of governments when it comes to environmental matters. There is what has been coined as "jurisdictional buck-passing". The example we give is the clean-up of hazardous wastes.

Finally, another consequence of the confusion is that there are court challenges to governments' jurisdictions. It is always a juicy piece of work to get if you are a private litigator and someone comes to you and says he's been charged under a certain statute. The first thing he looks at, regardless of whether someone is innocent or guilty, is whether this government has the power to enact this law. That is the first thing he is going to do and he is are going to take it all the way up to the Supreme Court of Canada. So eight years later, after lots and lots of money has been spent, after the public is paying through its governments to defend those laws, you have some resolution of the matter. It is clearly not acceptable.

The other thing you have to keep in mind is that corporations are able to write off some of those costs; it is a cost of doing business for them to litigate these matters.

So clearly it is not working very well. We have at this point in time an historic opportunity to clarify those roles. We propose that a very clear concurrent power over environmental protection and resource conservation be put into the division of powers part of the Constitution. That would at the very least eliminate the use of the confusion by corporations to avoid having to comply with laws. It would also give governments the clear mandate, and especially the federal government, to act on environmental matters. It would give the federal government the ability to make clear national minimum standards and policies when it comes to environmental matters.

[Traduction]

de la navigation, des pêches côtières et intérieures, des canaux, des ports, des rivières et des lacs, de l'amélioration des lacs, des opérations et entreprises fédérales. En plus de ces pouvoirs, le gouvernement fédéral dispose d'autres pouvoirs théoriques tel que le pouvoir d'assurer la paix et l'ordre, le pouvoir de bien gouverner, le pouvoir d'appliquer le Code criminel, le pouvoir déclaratoire, ainsi que le pouvoir de dépenser et probablement le pouvoir de faire du commerce, qui lui permettent de s'immiscer dans le domaine de la protection de l'environnement.

Le problème, c'est que le manque de précision de tous ces pouvoirs entraîne un certain nombre de conséquences. Premièrement et surtout, le gouvernement n'est pas responsable en ce qui concerne l'accès du public à la justice environnementale. La population ne sait pas à quel palier de gouvernement s'adresser pour obtenir l'application de certaines mesures. La population se préoccupe depuis longtemps de l'environnement et, comme les choses ne progressent pas, on ne peut que constater un échec de la démocratie en matière d'environnement. Nous pensons qu'une partie du problème tient à la confusion qui règne sur le plan constitutionnel.

Cette confusion a pour autre conséquence d'entraîner l'inaction et le chevauchement des interventions des gouvernements dans le secteur de l'environnement. Les gouvernements se déchargent mutuellement de leurs responsabilités les uns sur les autres. L'élimination des déchets dangereux en est un exemple.

Enfin, la confusion a pour autre conséquence d'entraîner la contestation des pouvoirs des gouvernements devant les tribunaux. Il est toujours intéressant pour un avocat de voir arriver un client accusé en vertu d'une loi. La première chose que fait cet avocat, sans savoir si son client est innocent ou coupable, c'est de vérifier si le gouvernement a le pouvoir d'adopter une telle loi. C'est la première chose qu'il fait et il est prêt à aller jusqu'en Cour suprême du Canada. Huit ans plus tard, après que des sommes d'argent incroyables aient été englouties et que les contribuables aient payé, par l'intermédiaire de leurs gouvernements pour défendre la loi, la Cour suprême tranche. Tout cela est vraiment inacceptable.

L'autre chose dont il faut tenir compte, c'est que les sociétés peuvent déduire, comme frais d'exercice, une partie des coûts des poursuites judiciaires.

Par conséquent, le système ne fonctionne pas très bien. L'occasion nous est donnée actuellement de clarifier ces rôles. Nous proposons d'ajouter aux différents pouvoirs prévus par la Constitution, un pouvoir très clair et concurrent en matière de protection de l'environnement et de conservation des ressources. Cela permettrait à tout le moins d'empêcher les sociétés de tirer partie de la confusion pour éviter d'avoir à respecter les lois et donnerait également aux gouvernements un mandat clair, surtout au gouvernement fédéral, pour intervenir dans le domaine de l'environnement. Un tel pouvoir donnerait au gouvernement fédéral la capacité d'imposer des normes minimales et des politiques nationales en matière d'environnement.

The other issue that comes up in terms of setting out a concurrent power when two governments are regulating in one area is what happens if there is a conflict. Normally, under constitutional law paramountcy operates, so the federal government gets jurisdiction in the event of a conflict. In order to adequately protect the environment, it is our proposal that when there is a conflict, if there is a concurrent power that is clearly set out in the Constitution, the regime with the strictest regulation should prevail. It should not be an automatic federal paramountcy.

• 1935

We envision a situation where the federal government would have the ability to enact strong national standards and the individual provinces would have the ability to respond to local concerns and to enact stricter regulations if they chose. This is what we would like to see. Balanced against that, we look at the constitutional proposals that have been brought down, to have a view to seeing how well that objective is met. Quite frankly, what has been proposed in this area is frightening. Instead of strong national standards we see devolution of powers.

I have to admit that I am not clear, and a number of other constitutional lawyers I have spoken to are not clear, as to what is actually proposed. A number of proposals that have been put forward are not necessarily constitutional. When you get down to the nitty-gritty and you look at what is being proposed in terms of the peace, order, and good government, it is very difficult, in terms of understanding, what the proposals are planning to devolve to the provinces.

The residual power is the peace, order, and good government power. It is very confusing. What is going to be given over to the provinces? The bottom line is that it is inadvisable for the federal government to give up any of its sources of jurisdiction. When you look at the constitutional law, there is not one source of power that gives the government clear jurisdiction to make strong national standards.

There are a number of powers. They can operate through the peace, order, and good government to deal with matters of national concern, matters that go beyond provincial boundaries, that go beyond national boundaries. There is also the criminal law power that gives the federal government the right to prohibit things that are bad for people's health. There is also the spending power and the other powers that I have mentioned.

It is important to recognize, I think, that it is necessary for the federal government to have its full arsenal of jurisdictional powers. One of the things they want to give away is the declaratory power, a power that allows the federal government to take over an undertaking that appears to be for the national good. It has been suggested by commentators that that particular power could be used to support a federal environmental assessment power. This is incredibly important and should not be given away.

[Translation]

On peut se demander ce qui se produit en cas de conflit lorsque deux paliers de gouvernements imposent leurs propres réglementations dans un même secteur. Normalement, le droit constitutionnel accorde la primauté au gouvernement fédéral. Pour que l'environnement soit bien protégé, nous proposons que la Constitution définisse clairement les pouvoirs concurrents afin que la réglementation la plus stricte l'emporte en cas de conflit. Il ne faudrait pas automatiquement que le gouvernement fédéral ait la primauté.

Nous proposons que le gouvernement fédéral ait le pouvoir d'imposer des normes fédérales strictes et que les provinces puissent adopter des règlements encore plus stricts, si elles le désirent, pour répondre à des problèmes locaux. Voilà ce que nous préconisons. Nous nous attendons à ce que les propositions constitutionnelles nous permettent d'atteindre cet objectif. Or, les propositions qui ont été faites dans ce domaine sont tout simplement effarantes. Au lieu de normes nationales strictes, les propositions envisagent la décentralisation des pouvoirs.

Je dois reconnaître que j'ai de la difficulté, comme d'autres constitutionnalistes, à définir clairement ce que signifient vraiment les propositions. Toutes les propositions qui ont été présentées ne sont pas nécessairement constitutionnelles. Quand on cherche à définir en détail ce que contiennent les propositions en termes de paix, d'ordre et de bon gouvernement, on s'aperçoit qu'il est très difficile de saisir ce que les propositions prévoient d'accorder aux provinces.

Le pouvoir résiduel se rapporte à la paix, à l'ordre et au pouvoir d'administrer un bon gouvernement. C'est très confus. Quels sont les pouvoirs qui seront accordés aux provinces? En fin de compte, nous estimons que le gouvernement fédéral ne devrait céder aucune de ses compétences. Quand on analyse le droit constitutionnel, on s'aperçoit que le gouvernement n'a aucun pouvoir véritable d'imposer des normes nationales strictes.

Il dispose d'un certain nombre de pouvoirs qu'il peut exercer, par l'intermédiaire de son pouvoir de garantir la paix, l'ordre et le bon gouvernement, pour régler des questions d'intérêt national, des questions qui dépassent les compétences provinciales et même les limites nationales. Il y a également le pouvoir de faire appliquer le droit pénal qui confère au gouvernement fédéral le droit d'interdire tout ce qui est préjudiciable à la santé de la population. Il y a aussi le pouvoir de dépenser et les autres pouvoirs que j'ai mentionnés.

Je crois qu'il est important de reconnaître que le gouvernement fédéral doit conserver tout son arsenal de pouvoirs. Il est question de supprimer le pouvoir déclaratoire, pouvoir en vertu duquel le gouvernement fédéral peut prendre en charge une entreprise qui paraît être favorable au bien national. Certains commentateurs estiment que ce pouvoir pourrait servir à appuyer un pouvoir fédéral d'évaluation environnementale. Il ne faudrait pas perdre ce pouvoir extrêmement important.

Another concern is the proposal to give away jurisdiction in a number of areas and to make them exclusive areas of provincial jurisdiction. A number of those areas clearly impact on environmental protection and resource conservation. It is our strong urging that there should be no devolution of powers in those areas.

The other proposal is called streamlining. We are not sure whether that is a constitutional proposal or not, but a number of the areas are clearly areas that fit within the environmental realm, and there not should be anything that limits the federal government's role.

Another area of concern is the requirement or the suggestion that for the spending power, for the feds to go into the exclusive areas of provincial jurisdiction, there is the need for seven provinces with 50% of the population to agree. We feel that would basically be a death sentence to any shared-cost programs. We say that because experience, I think, has shown in history that the programs that have been put into place, like medicare and welfare, would not have been put into place had there been a requirement such as this when they were introduced.

The last issue that I wanted to address—the provision that there should be free trade between the provinces—does not exactly have to do with division of powers, although it impacts on provincial autonomy quite strongly. There should be no tariffs between the provinces. Although this may be a theoretical goal, a laudable goal in terms of economic theory, one clear effect it will have is that it will subject provincial environmental protection laws to challenge, as being subsidies or unfair trade practices or non-tariff barriers to trade.

• 0940

In one of the appendices—I believe it is appendix F—we set out the history and the experience under the free trade agreement and under GATT that shows that there certainly will be these sorts of challenges. The test that has been set out in those jurisdictions as to what's fair and what's not fair is very onerous and is unlikely to be met by provincial governments. So you can see that it is a clear restriction on provincial autonomy to set their own rules in terms of environmental protection.

That's all I want to say about the division of powers. Please ask questions. I just want to say in summary that from the perspective that Paul and I have taken, it seems very clear that what's good for the environment was not considered in these proposals. We do need clear public access to environmental justice. We didn't get any environmental rights. We got property rights. We needed to have the integration of the environment and the economy and strong national standards. What we got was devolution and a clear indication on the part of this federal government that it does not want to be in the environmental protection business.

[Traduction]

Nous nous inquiétons également de la proposition d'accorder des pouvoirs dans des secteurs exclusifs de compétence provinciale. Certains de ces secteurs auront immanquablement des conséquences sur le plan de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources. Nous réclamons instamment qu'aucune décentralisation de pouvoirs n'ait lieu dans ces secteurs.

Il y a une autre proposition dite de rationalisation. Nous ne savons pas s'il s'agit vraiment d'une proposition constitutionnelle, mais un certain nombre des secteurs touchés se rapportent clairement à l'environnement et rien ne devrait limiter le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine.

La proposition concernant le pouvoir de dépenser ou le pouvoir du gouvernement fédéral d'intervenir dans les secteurs de compétence exclusivement provinciale nécessitant l'approbation de sept provinces regroupant 50 p. 100 de la population soulève également notre inquiétude. Nous estimons qu'une telle proposition sonnerait le glas des programmes à coûts partagés. En effet, l'expérience a prouvé que des programmes comme les programmes d'assurancemaladie et de bien-être social n'auraient jamais vu le jour s'ils avaient dû être soumis à une telle formule d'approbation de la part des provinces.

Le dernier point que je voulais aborder concerne le libreéchange entre les provinces. Il ne se rapporte pas exactement à la répartition des pouvoirs, bien qu'il ait une incidence assez grande sur l'autonomie provinciale. Les tarifs douaniers ne devraient pas exister entre les provinces. Bien que ce soit-là un but tout à fait louable en matière de théorie économique, il n'en reste pas moins que les lois provinciales de protection de l'environnement risqueraient alors d'être contestées et interprétées comme des subventions, des pratiques commerciales inéquitables ou des barrières commerciales non tarifaires.

Dans une des annexes, je crois que c'est l'annexe F, nous retraçons l'histoire et l'expérience de l'Accord de libre-échange et du GATT qui prouvent que nous devons nous attendre à ce genre de contestations. Le critère d'équité définit dans le cadre de ces instances est très lourd de responsabilités et ne pourra probablement pas être respecté par les gouvernements provinciaux. Vous pouvez donc constater que l'on réduit nettement l'autonomie des provinces en leur demandant d'instaurer leurs propres règles en matière de protection de l'environnement.

C'est tout ce que je voulais dire sur la répartition des pouvoirs. Vous pouvez poser des questions. Je veux simplement préciser, en guise de résumé, qu'il me semble très clair, d'après le point de vue que nous avons adopté, Paul et moi, que les propositions ne contiennent rien de bon pour l'environnement. Nous voulons que la population puisse avoir clairement accès à la justice environnementale. Les propositions ne garantissent aucun droit environnemental. Le droit de propriété existait déjà. Il fallait y ajouter l'environnement et l'économie, ainsi que des normes nationales strictes. Au lieu de cela, on nous propose la décentralisation et une volonté claire du gouvernement fédéral de ne pas intervenir dans la protection de l'environnement.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): Well, thank you very much, Ms Rutherford and Mr. Muldoon. I don't think there's any doubt that your opinions are very straightforward and clear, if the proposals, in your opinion, are not. I must say this is very much a quality presentation and it's going to be taken very much into consideration.

Unless there are any questions of clarification, we'll proceed to Elizabeth May. Are there any? Under those circumstances we'll allow Victoria Catherine or her spokesperson to make the presentation.

Ms May: I hold my breath that she doesn't have too much to say on this subject. I appreciate the indulgence of the committee.

Ms Rutherford: She did have much to say about property rights, though. I remember.

Ms May: She's travelling with me wherever I go and I expect her to be a really strong environmentalist very soon.

I am representing the Sierra Club of Canada here today. It is an organization I am sure you are familiar with. It has approximately 6,000 members across Canada. Like my colleagues here, I have a background in environmental law.

In preparing for today's session, I am taking the liberty of presenting to you something that I actually prepared for the Institute for Research on Public Policy. You'll note that on my brief. It basically is a background sync piece, if you will. I'll draw some of the ideas out for purposes of this committee.

What I basically was attempting to do for the Institute for Research on Public Policy was play around with being very creative. What can we do to change our notion of citizenship? What concerns do we have about the environment that would inform the way we think of citizenship and the way we behave as citizens.

Basically, coming out of the Brundtland report, and I'm going to step back just a bit from the kind of position that Paul and Barbara have just to say what is our position globally. Where does Canada stand now? What we see happening around the world are two very different forces. One for basically cultural identity and autonomy. We see it from the Baltics to Quebec. We see a concern that individual peoples with their own culture and identity want to govern themselves.

We also see at this time the pressure from the Brundtland report to say we can't take notions of sovereignty to block action on the environment. We need to be less concerned with national sovereignty issues when it comes to global environmental action. We need to recognize that we are all in one boat. In terms of planet Earth, we need more international law.

We see two forces at one and the same time and I shall say this is happening economically in terms of large trading blocs. We're forming outselves into larger groups. We see the advantage of international law and international regimes [Translation]

Le vice-président (M. Martin): Merci beaucoup madame Rutherford et monsieur Muldoon. Votre point de vue est très clair. Vous estimez que les propositions, quant à elles, ne sont pas claires. Vous avez présenté un exposé de grande qualité que nous prendrons certainement en considération.

Si personne ne demande d'éclaircissements, nous allons donner la parole à Elizabeth May. Est-ce qu'il y a des questions? Et bien, nous allons donner la parole à Victoria Catherine ou à sa porte-parole.

Mme May: J'espère qu'elle n'aura pas grand-chose à dire sur le sujet. Je remercie le comité pour son indulgence.

Mme Rutherford: Je crois, par contre, qu'elle avait des opinions très affirmées sur le droit de propriété.

Mme May: Elle se déplace partout avec moi et je suis certaine qu'elle sera bientôt une grande environnementaliste.

Je suis ici aujourd'hui pour représenter le club Sierra du Canada. Je suis certaine que vous connaissez cette organisation qui regroupe 6,000 membres à travers le Canada. Tout comme mes collègues ici présents, j'ai une formation en droit de l'environnement.

En préparant mon exposé d'aujourd'hui, j'ai pris la liberté de m'inspirer d'un document que j'avais élaboré pour l'Institut de recherches politiques. Vous le remarquerez sur le mémoire que j'ai déposé. C'est, si vous voulez, un document d'information. Je vais exposer certaines idées provenant de ce document.

Ce que j'ai essayé de faire pour l'Institut de recherches politiques, c'est de toucher à toutes sortes de questions et faire preuve de créativité. Que pouvons-nous faire pour changer notre notion de citoyenneté? Quelles sont les préoccupations environnementales qui sont susceptibles de modifier notre attitude et la perception que nous avons de nous-mêmes en tant que citoyens?

Je vais m'écarter légèrement du point de vue que Paul et Barbara viennent de présenter afin de m'interroger sur la position que le Canada occupe dans le monde après la publication du Rapport Brundtland. Nous assistons actuellement dans le monde à l'émergence de deux forces très différentes. La première est centrée essentiellement sur l'identité culturelle et l'autonomie. Nous pouvons le constater aussi bien dans les Pays baltes qu'au Québec. Les peuples, forts de leur culture et de leur identité, réclament l'autonomie gouvernementale.

Par ailleurs, nous nous rendons compte, après avoir été sensibilisés par le Rapport Brundtland, que les notions de souveraineté ne doivent pas gêner les mesures prises pour protéger de l'environnement. Les questions de souveraineté nationale doivent céder le pas aux questions environnementales mondiales. Nous devons réaliser que nous sommes tous dans le même bateau. Pour sauver la planète, nous devons renforcer le droit international.

Ces deux forces entrent en jeu en même temps et se traduisent, sur le plan économique, par la constitution de grands blocs commerciaux. Nous nous associons pour constituer des groupes plus forts. Nous reconnaissons les

whether we're talking about trade or the environment or what have you. We are also seeing pressure for doing more at the local level. Let's have more democracy, more self-determination and so on.

Canada's constitutional debate has so far taken place without any real sense of where we fit in these two trends. While they appear to be mutually exclusive, with one moving towards bigger blocs and bigger government and the other moving toward smaller groups with greater self identity, they are actually quite consistent. They really are, in terms of the environment, the application in real life of the old adage "Think globally, act locally".

• 1945

We want to see protection for the environment at the international level. To have that in Canada the implication is we need strong federal government. We need a government that is capable of going into an international forum and negotiating as we did on the ozone protocol, as I hope we will for control of carbon dioxide and global warming, which is an issue this committee is certainly very familiar with. We need to see action at the international level, which requires strong federal government in Canada, capable of negotiating something, knowing it can be implemented. At the same time, there is a great role for people at the local level to feel more involved, there's a role for the provinces and perhaps, even more importantly I think in the future, a role for municipalities. We need, basically, the kind of combination of actions, if we could see more action associated with it, that at least theoretically we have in the Great Lakes Water Quality Agreement.

We have an umbrella international agreement between the United States, Canada and several provinces, and we also have the action happening in remedial action programs on the ground dealing with hotspot areas. That kind of sense of involvement of people at the local level, knowing that you have a strong federal government, theoretically, that can also negotiate those international agreements and take action.

Those are the kinds of larger pulls and pushes that are going on globally in which we find ourselves at this moment of constitutional debate. What we most want, in a concern that environmentalists will have and continue to have, is that the federal government have a strong role in environmental concerns.

Why is this? I have just pointed to one reason: we need action internationally, we need to have a government that can negotiate things. The other is that, not without reason, there is this considerable suspicion of the actions of provincial governments and what their orientations will be. I don't need to give you too many examples. It is very clear. Provinces see themselves very closely aligned to the exploitation of natural resources. That tends to be a first priority with a number of

[Traduction]

avantages que confère le droit international en matière de commerce ou d'environnement. Par ailleurs, nous sommes de plus en plus pressés d'agir au niveau local. On réclame plus de démocratie, une plus grande autodétermination, etc.

Jusqu'à présent, le débat constitutionel canadien s'est déroulé en dehors de ces deux tendances. Bien que ces deux tendances paraissent s'exclure mutuellement, puisque l'une préconise des blocs plus vastes et des gouvernements plus grands et que l'autre préfère des petits groupes ayant chacun leur identité, elles sont malgré tout très compatibles. Elles représentent, sur le plan de l'environnement, l'application dans la vie réelle du vieux dicton: «charité bien ordonnée commence par soi-même».

Nous voulons que la protection de l'environnement soit assurée au niveau international. Pour ce faire, il nous faut au Canada un gouvernement fédéral fort. Il nous faut un gouvernement capable de se présenter dans les tribunes internationales et de négocier comme nous l'avons fait pour le protocole relatif à l'ozone, et comme j'espère nous le ferons pour limiter le dioxyde de carbone et le réchauffement de la planète, problèmes que le comité connaît sans doute très bien. Il faut que des mesures soient prises à l'échelle internationale, d'où la nécessité d'un gouvernement fédéral fort au Canada, capable de négocier des accords, sachant qu'ils pourront être mis en oeuvre. Parallèlement, les personnalités locales, les provinces et peut-être, chose encore plus importante j'imagine pour l'avenir, les municipalités ont un rôle important à jouer. Il nous faut essentiellement des mesures conjointes, si nous voulons que les ententes soient suivies d'effet, comme c'est du moins le cas en théorie pour l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

Nous avons un accord-cadre international signé par les États-Unis, le Canada et plusieurs provinces et nous avons également des mesures qui sont prises dans le cadre de programmes correcteurs sur le terrain dans les points chauds pour les problèmes urgents. Il faudrait donc que l'on ait l'impression de participer à l'échelon local, sachant que nous avons un gouvernement fédéral fort, théoriquement, qui puisse également négocier ces accords internationaux et prendre les mesures nécessaires.

Voilà les pressions opposées qui s'exercent à l'échelle mondiale et auxquelles nous sommes confrontés en cette période de débat constitutionnel. Ce que nous souhaitons le plus ardemment, et c'est une question dont les écologistes se soucient et vont continuer à se soucier, c'est un gouvernement fédéral qui joue un rôle important en matière d'environnement.

Pourquoi? Je viens de vous citer une raison: il nous faut prendre des mesures à l'échelle internationale, il nous faut un gouvernement qui puisse négocier. Il y a par ailleurs cette inquiétude assez importante, et plutôt justifiée, que suscitent les mesures prises par les gouvernements provinciaux et les orientations qu'ils vont adopter. Je n'ai pas besoin de vous donner trop d'exemples. C'est très clair. Les provinces se considèrent comme étant très directement concernées par

provincial governments, witness the arrangements made recently in Alberta for forest companies to come in.

We have the same kind of thing. You can point to any province; I think of my home province of Nova Scotia, where the Point Aconi plant was approved on the basis of a single-day environmental assessment and with a special law to the legislature that exempted the project from review for its economic impacts through the Public Utilities Board. Now, if there were a stronger role for the federal government—and I argued there was one that was abdicated in that case—we would have seen, perhaps, a decision that was more rational, not only in terms of the environment but also in terms of the economy.

So we do need a strong federal government, as a general statement, and those are some specific reasons why.

Now, how does the current government proposal deal with this? I agree with my colleages that there is a devolution. I must say that I breathed a slight sigh of relief in seeing the proposals, that there wasn't the wholesale gift of environmental jurisdiction to the provinces, such as was recommended by the Allaire report. To give credit where some credit is due, I think the government, in proposing and crafting the latest set of constitutional amendments and proposals, recognized that the public would simply not stand for the environment being given with both hands to the provincial governments as a matter of exclusive jurisdiction. What we don't have in the current set of proposals is any strengthening of the federal role or significant clarification of the federal–provincial friction on the environment, and this is a golden opportunity to do it; we won't get a chance like this again.

I support what has been put forward by my colleagues as a formula for dealing with what basically should remain an area of concurrent jurisdiction, but with a very strong role for the federal government, and indeed, a role for whichever level of jurisdiction is the most strict in its application of environmental laws.

I don't think the current formula of equivalency we find under the Environmental Protection Act is workable, and I would urge that that sort of formula, one that allows the provinces to regulate in areas where they argue they have equivalent regulation, not be allowed to seep into other aspects of environmental law.

What we basically have is, as I said, an enormous opportunity for creative law-making, to have a constitution that will help to protect the environment. Ultimately, protecting the environment is not going to be up to the constitution or any set of laws; it is going to be a matter of political will.

[Translation]

l'exploitation des richesses naturelles. Cela semble être la principale priorité pour plusieurs gouvernements provinciaux, comme en témoignent les accords signés récemment en Alberta afin de permettre à des entreprises forestières de venir dans la province.

Nous avons le même genre de chose. On peut citer n'importe quelle province. Je pense à ma province d'origine, la Nouvelle-Écosse, où l'usine de Point Aconi a été approuvée après une seule iournée d'évaluation environnementale et à la suite d'une loi spéciale de l'assemblée législative exemptant le projet de l'examen des répercussions économiques effectuées par la Commission des services publics. Si le gouvernement fédéral avait joué un rôle plus important—et j'estime pour ma part qu'il a en l'occurrence abdiqué ses responsabilités—nous aurions sans doute obtenu une décision plus judicieuse, non seulement par rapport à l'environnement, mais également par rapport à l'économie.

Il nous faut donc un gouvernement fédéral fort, de façon générale, ce que je viens de justifier en vous donnant des raisons précises.

Comment la question est-elle envisagée dans proposition actuelle du gouvernement? Je suis d'accord avec collègues pour dire qu'il y a délégation de responsabilités. Je dois dire que j'ai poussé un bref soupir de soulagement en voyant les propositions, car j'ai pu constater qu'on ne remettait pas toutes les compétences en matière d'environnement aux provinces, comme le recommandait le Rapport Allaire. Il faut rendre à César ce qui appartient à César, et je pense que le gouvernement en proposant et en rédigeant cet ensemble de modifications et de propositions constitutionnelles, a reconnu que le public n'accepterait pas confie entièrement l'environnement gouvernements provinciaux en leur accordant une compétence exclusive en la matière. Mais on ne prévoit pas dans ces propositions de renforcer le rôle fédéral, ni de préciser les points de friction fédéraux-provinciaux en matière d'environnement, et nous avons maintenant l'occasion rêvée de le faire; nous n'aurons pas d'autre possibilité comme celle-ci.

Je soutiens la formule avancée par mes collègues pour traiter de ce qui doit rester du domaine des compétences concurrentes, mais en donnant un rôle très important au gouvernement fédéral, le rôle de veiller à ce que l'on applique le plus strictement possible les lois environnementales.

Je ne crois pas que la formule actuelle de l'équivalence, qui figure dans la Loi sur la protection de l'environnement, soit applicable, et je demanderais donc que ce type de formule, formule qui permet aux provinces d'adopter des règlements dans les domaines où elles estiment avoir des compétences réglementaires équivalentes, ne s'étendent pas aux autres domaines du droit de l'environnement.

Comme je viens de le dire, nous avons donc la chance énorme de pouvoir faire oeuvre créatrice en matière législative, d'avoir une constitution qui contribue à protéger l'environnement. En définitive, la protection de l'environnement ne relèvera pas de la Constitution ou de n'importe quel ensemble de lois, ce sera une question de volonté politique.

We could do a lot more with the federal powers we now have. This government and previous governments have been unwilling to do that. I could go into the reasons why I think that is, but they have never been willing, for instance, to base a piece of environmental legislation on the peace, order and good government power. It is a very obvious one that the public would certainly support, and I think the legal community would support seeing laws at the federal level that guaranteed, since the environment obviously doesn't respect boundaries, that we have strong, minimum standards set at the federal level and met by provincial law, if that's the way it is appropriate, that meets at least that minimum standard, although they could become stronger than the minimum.

• 1950

I'll close there, because you've heard a great deal so far. You've been very patient. My brief covers a lot of things you probably haven't had before this committee—notions of bioregionalism and some other ideas, including one I'll just mention because I think it's fun and creative. This was the suggestion by an Ottawa economist that we also think about Senate reform as an opportunity to use the Senate as basically an environmental watchdog, a house for sober second thought specifically to look at the environmental implications of legislation and to find that senators be appointed representing bio-regions, not traditional political ridings. I think it's a clever idea to have a 4–E Senate: equal, effective, elected, and ecological. Thank you.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): Thank you very much, Ms May. I was about to say that the first two presenters gave us some very detailed proposals and that you've given us quite a global perspective, as one would have expected, but I must say that the last comment certainly was quite detailed.

There is no doubt in my mind, as I look around, that there are going to be a great deal of questions for the three of you. We'll begin the first round of questioning with Mrs. Catterall for 10 minutes.

Mrs. Catterall (Ottawa-West): I guess the bottom line of your presentation is that the government doesn't want to be in the environmental business. That is certainly the impression I was left with. It becomes patently clear when we have a whole document on the economic union from a government that has talked about sustainable development and put itself up as the champion of sustainable development, and has talked about the economic future of the country and how it's going to be structured and how it's going to be developed, without ever once mentioning the environment. The whole concept of sustainable development is to integrate the two and to make the environment and the preservation of resources—resources in a broad sense—the prime decision—making principle for the next generation.

I'd appreciate your comments on that. What do we need to do with that approach to the economic union to really make it a model of sustainable development with all the problems there are around the definition of that term?

[Traduction]

Nous pourrions faire beaucoup plus avec les pouvoirs fédéraux qui existent actuellement. Le gouvernement actuel tout comme les précédents n'ont pas cru bon de le faire. Je pourrais vous dire pourquoi je crois qu'il en a été ainsi, mais ils n'ont jamais voulu, par exemple, fonder un texte législatif en matière environnementale sur le pouvoir de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement. C'est pourtant une chose évidente que le public appuierait certainement, et je pense que la communauté juridique serait favorable à des lois fédérales garantissant, étant donné que l'environnement ne respecte pas les frontières, un ensemble de normes minimum strictes fixées au niveau fédéral et respectées par les lois provinciales, si c'est ainsi que cela doit se faire. Il faudrait que l'on respecte du moins des normes minimum, bien que l'on puisse viser plus haut.

Je m'arrêterai là, car vous en avez déjà beaucoup entendu. Vous vous êtes montrés très patients. J'aborde dans mon exposé bon nombre de sujets qui n'ont peut-être pas été encore abordés devant le Comité—des notions de biorégionalisme et certaines autres idées comme celle dont je vais parler maintenant car je la trouve amusante et innovatrice. C'est un économiste d'Ottawa qui a suggéré que l'on pense également à la réforme du Sénat comme un moyen d'utiliser cette assemblée comme instance de surveillance en matière environnementale, pouvant réfléchir sérieusement, en particulier sur les répercussions environnementales de la législation, et il serait bon pour cela de nommer des sénateurs qui représentent des biorégions et non les circonscriptions politiques traditionnelles. Je trouve géniale l'idée d'un Sénat aux 4–E, un Sénat égal, efficace, élu et écologique. Merci.

Le vice-président (M. Martin): Merci beaucoup, madame May. J'allais dire que les deux premiers intervenants nous avaient donné des propositions détaillées et que vous nous donnez une optique tout à fait mondiale, comme on aurait pu s'y attendre, mais je dois dire que cette dernière remarque est très détaillée.

En parcourant la salle du regard, je pense pouvoir dire que vous aurez à répondre tous les trois à un grand nombre de questions. Nous allons commencer la première série par M^{me} Catterall qui a la parole pour dix minutes.

Mme Catterall (Ottawa-Ouest): Je crois que la conclusion de votre exposé laisse entendre que le gouvernement ne veut pas s'occuper d'environnement. C'est certainement l'impression que j'ai eue. Cela devient tout à fait clair lorsque nous avons tout un document sur l'union économique émanant d'un gouvernement qui a parlé de développement durable et qui se fait le champion de cette notion, qui a parlé d'avenir économique du pays et de la façon dont il faudra l'organiser et le développer, sans citer une seule fois l'environnement. La notion de développement durable consiste précisément à intégrer les deux et à faire de l'environnement et de la conservation des ressources—je parle des ressources au sens large—le premier principe sur lequel fonder les décisions pendant la prochaine génération.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Que faut-il faire de cette idée d'union économique pour que ce soit véritablement un modèle de développement durable avec tous les problèmes que pose la définition de ce terme?

I guess that's going beyond asking you what the environmental impact is of the proposal for the economic union. It's how we recognize this as fundamentally a desecration of the whole concept of sustainable development. So no matter what you put in the so-called Canada clause about sustainable development, it has no force and effect because everything concrete we've said about how this country is going to function economically makes a lie of it.

I'm still very interested in pursuing this idea of power versus responsibility. One can have a power without ever using it, and that's what concerns me in this whole concept of concurrent powers. How do we get responsibility in there? I'd like to know if there are models other than the concurrent model for a sharing of responsibilities or powers between two different levels of government.

Ms Rutherford: I'll address your points as you've raised them. About the sustainable development in the Canada clause, I think you're absolutely right. The federal government's use of that term within the context of the package of economic proposals for our Constitution gives us a very clear indication of what sustainable development means to this federal government. It's not the same thing that it means to environmentalists and a lot of Canadians—most Canadians, probably. That is a real concern.

I think we just need to go back and look at what sustainable development meant in the context of the Bruntland report, since that was the first time it really got flagged internationally. It means, as you said, integrating economic and environmental decision making. It also means having the public have a real ability to ensure that this is done. So that ties in with our proposals about public access to environmental justice. That also ties in to your comments about power and responsibility. Yes, that is a very big concern.

• 1955

On the one hand, there is the argument that the federal government does have the constitutional authority to have a strong federal role but has chosen not to enter that role for whatever political reasons. The responsibility side of the coin is what Paul has been speaking about. This is the ability of individual citizens to force their governments to act, and the recognition of a public trust doctine where individual citizens and unincorporated associations would be able to force their governments to be the stewards that they're supposed to be.

Finally, before I turn it over to my colleagues, there is the question of other models in terms of division of powers. I think that is a very difficult question and it is one that I can't answer at this point. Jurisdictions that are similar to Canada are the United States and Australia. I think you've already heard some testimony about the regime in the United States. They do have a concurrent power of the environment. There is a paramountcy that operates the way we have suggested that the strictest regime would prevail.

[Translation]

J'imagine que c'est vous demander plus que les simples répercussions environnementales de la proposition d'union économique. C'est voir comment cette idée est une désacralisation de la notion générale de développement durable. Par conséquent, quoi que vous mettiez dans la clause Canada, sur le développement durable, cela n'a aucun effet car tout ce que nous avons dit de concret sur le fonctionnement économique futur de notre pays le désaprouve.

J'aimerais encore parler de la question des pouvoirs par rapport aux responsabilités. On peut très bien disposer d'un pouvoir sans jamais l'utiliser, et c'est ce qui m'inquiète dans cette idée de pouvoirs concurrents. Où s'insère la responsabilité dans tout cela? J'aimerais savoir s'il y a d'autres modèles que le modèle concurrent pour le partage des responsabilités ou des pouvoirs entre deux paliers différents de gouvernement.

Mme Rutherford: Je vais répondre à vos différentes questions. Pour le développement durable dans la clause Canada, je crois que vous avez tout à fait raison. L'utilisation que fait de ce terme le gouvernement fédéral dans le cadre des propositions économiques pour notre Constitution nous donne une idée très claire de ce que signifie le développement durable pour le gouvernement fédéral actuel. Ce n'est pas la signification que lui donnent les écologistes ni un grand nombre de Canadiens, sans doute même la plupart des Canadiens. C'est là un véritable problème.

Je crois qu'il nous faut revenir en arrière pour voir ce que signifiait le développement durable dans le contexte du Rapport Brundtland, étant donné que c'est là qu'on a vraiment lancé l'idée sur le plan international. Comme vous l'avez indiqué, c'est intégrer les décisions relatives à l'économie et à l'environnement. C'est aussi faire en sorte que le public puisse en vérifier les résultats. Ce qui va dans le sens de nos propositions sur l'accès du public à la justice environnementale. Cela rejoint également nos remarques sur les pouvoirs et les responsabilités. Il s'agit vraiment d'un très grave sujet de préoccupation.

On a, d'une part, l'argument voulant que le gouvernement fédéral ait le pouvoir constitutionnel de jouer un rôle important, mais qu'il a décidé de ne pas l'assumer, pour des raisons politiques que nous n'aborderons pas. L'aspect responsabilité de la question revient à ce que Paul a dit. Il s'agit de la capacité des citoyens de forcer leurs gouvernements à agir, et du respect d'un concept de confiance publique selon lequel les citoyens et les associations non constituées en société pourraient forcer leurs gouvernements à être les gérants qu'ils sont censés être.

Enfin, avant de donner la parole à mes collègues, il y avait la question des autres modèles de répartition des pouvoirs. Je crois que c'est une question très difficile et je ne peux pas y répondre pour l'instant. Les États-Unis et l'Australie ont des systèmes de compétence comparables à celui du Canada. Je crois que vous avez déjà entendu des témoignages sur le régime américain ou l'on a effectivement des pouvoir concurrents en matière d'environnement. Il y a une disposition de prépondérance qui fonctionne comme nous le proposons, à savoir que c'est le régime le plus strict qui l'emporte.

I think you have to be careful when you make those comparisons because their federalism is different from ours, as is the federalism in Australia. But it's something that should be explored further.

Mrs. Catterall: One thing that is constantly left out of discussions on sustainable development is the third leg of the stool—equity. That's something that I don't see enough in the paper on the economic union or the base document on constitutional proposals. I haven't heard either of you address that tonight. In the simplest terms, it comes down to regional equality, regional economic equality and regional equality in benefitting from the resources of the whole country and so on. Do you have any comments on that?

Ms May: In terms of embracing sustainable development within the Canada clause, one of the things sustainable development certainly does mean is equity, not just within a country but internationally as well. This is not a constitutional issue necessarily, but if we want to have any notion that we actually understand sustainable development we have to understand the Brundtland report.

The only reason they came up with a scenario that spoke in terms of new economic growth was because of the plight of the developing world. It was not that the industrialized countries needed unending economic growth, it was that if we halted growth out of concern for the depletion of natural resources and environmental degradation, we would be condemning 80% of the world's population to unacceptable conditions. So it was an equity argument that pushed the Brundtland Commission toward the idea that you had to have a new era economic growth.

They didn't go one step further, which is the obvious conclusion that this involves some redistribution of wealth. The Brndutland report talked about increased aid. That's clearly important but it does mean that countries like Canada... Despite our economic woes at the moment, we are still a very wealthy country and we need to be doing far more in terms of dealing with debt issues and the insane flow of cash from the developing world to the industrialized world. The flow is from the poorest to the richest, not the other way around. And as you mentioned, within Canada there are equity issues too, both regionally and within strata of our economy. We have to look after the poorest of the poor.

The foremost message of the Brundtland commision is really that any policy we're looking at should be measured in two ways—what does this policy do, what is its impact on the environment, and does this policy benefit the poorest of the poor? If it doesn't pass those two tests then it's not sustainable.

Ms Rutherford: I think that is a very important point. I don't think I emphasized that as much as I wanted to. It's very important that there be equity. It ties into the need for strong national standards. If you don't have that you allow

[Traduction]

Je crois qu'il faut être prudent lorsque l'on fait ce genre de comparaison car leur fédéralisme, ainsi d'ailleurs que celui de l'Australie, est différent du nôtre. Mais c'est une chose qui mériterait d'être étudiée davantage.

Mme Catterall: Il y a une chose que l'on oublie constamment dans les discussions sur le développement durable, c'est le troisième volet de ce triptyque, je veux parler de l'équité. Il n'en est pas suffisamment question dans le document sur l'union économique, pas plus d'ailleurs que dans le document principal sur les propositions constitutionnelles. Aucun d'entre vous n'a abordé cette question ce soir. Concrètement, cela revient à l'équité régionale, l'équité économique régionale et l'équité régionale pour ce qui est de profiter des ressources de l'ensemble du pays, etc. Avez-vous des remarques à faire à ce sujet?

Mme May: Pour ce qui est de la notion de développement durable dans la clause Canada, le développement durable implique certainement l'équité, non seulement à l'intérieur d'un pays, mais également à l'échelle internationale. Il ne s'agit pas nécessairement d'une question constitutionnelle, mais si nous voulons vraiment comprendre le développement durable, il nous faut comprendre le Rapport Brundtland.

C'est uniquement en raison de la situation critique des pays en développement que l'on a conçu un modèle de nouvelle croissance économique. Ce n'est pas que les pays industrialisés avaient besoin d'une croissance économique illimitée, c'est que si nous mettions fin à la croissance par crainte de l'épuisement des ressources naturelles et de la dégradation de l'environnement, nous condamnerions 80 p. 100 de la population mondiale à des conditions inacceptables. C'était donc un souçi d'équité qui a poussé la Commission Brundtland à adopter l'idée de croissance économique de l'ère nouvelle.

On n'est pas allé plus loin, c'est-à-dire que la conclusion logique aurait été une redistribution des richesses. Le Rapport Brundtland parlait d'une aide accrue. C'est évidemment important, mais cela ne veut pas dire que des pays comme le Canada... Malgré nos problèmes économiques du moment, nous restons un pays très riche, et il nous faudrait faire beaucoup plus sur le plan des dettes et des transferts insensés d'argent des pays en développement vers les pays industrialisés. Ce transfert se fait des pays pauvres vers les pays riches et non dans le sens contraire. Comme vous l'avez indiqué, il y a à l'intérieur du Canada des questions d'équité également, aussi bien à l'échelle régionale qu'à l'intérieur de certains secteurs de notre économie. Il nous faut nous occuper des plus pauvres d'entre les pauvres.

Le principal message de la Commission Brundtland est en fait qu'il faudrait évaluer toute nouvelle politique de deux manières: Quelles sont les répercussions de cette politique sur l'environnement, et cette politique va-t-elle profiter aux plus pauvres d'entre les pauvres? Si la réponse est négative, il ne s'agit pas d'une politique durable.

Mme Rutherford: Je crois que c'est là une question très importante. Je ne crois pas avoir autant insisté là-dessus que je l'aurais souhaité. Il est très important qu'il y ait équité, ce qui rejoint l'idée de la nécessité de normes nationales strictes,

individual provinces to have lax regulatory regimes. They'd like to be more accessible to economic development. That causes pollution havens in certain parts of the country, probably in the poorer parts of the country. That gives certain Canadians less of a right to a healthy environment than other Canadians. That clearly cannot stand in a country such as Canada.

• 2000

The Vice-Chairman (Mr. Martin): Mr. Taylor.

Mr. Taylor: Welcome to the witnesses. I have very much enjoyed your presentation so far and find that I'm gaining a lot of knowledge because you're here. So thank you very much for coming.

Are any of you familiar with the self-government proposals and the negotiations with Canada's First Nations regarding constitutional reform? If so, can I ask you a couple of questions relating to division of powers and jurisdiction relating to the First Nations?

The Canadian Bar Association has indicated a need for a triangular table when we are talking jurisdiction here now, with proposals on the table for native self-government in Canada. We do see federal jurisdiction and provincial jurisdiction, but there is also going to be aboriginal jurisdiction that will have to be dealt with. Aboriginal people have complained about devolution within their own sphere: federal government passing down responsibilities to provincial governments. But on the environmental side, as you've already indicated, we're seeing a number of things that affect aboriginal land and aboriginal people now in the hands of the provinces, everything from wildlife through forestry through water management and that sort of thing.

It's a broad question and I just throw it out to you: What sort of comments do you have for us along the lines of aboriginal jurisdiction and the question that we're dealing with here, the environment and the Constitution?

Ms May: I'd say that I agree with the points you've made. In large measure we need to think of basically tripartite arrangements. In terms of aboriginal self-government, we will be seeing an increasing role, one hopes, in their direct regulation over natural resources. Then you will have to figure out where is the federal role, where is the provincial role, and are they completely out of the picture long-term under the notion of self-government? I certainly think it is important to talk about inherent self-government, inherent right to self-government. If we don't use that kind of terminology, I don't think we'll find the aboriginal First Nations at the table at all, and that, I think, is fundamental.

I have also been concerned about the notion under the constitutional proposals that we now have of calling the forest issues and mining issues areas of exclusive federal jurisdiction. It may very well be in complete conflict with the

[Translation]

faute de quoi vous permettez aux diverses provinces d'avoir des systèmes de réglementation laxistes. Elles aimeraient pouvoir profiter davantage du développement économique, ce qui crée des abris pour la pollution dans certaines régions du pays, sans doute les plus pauvres. Certains Canadiens perdent ainsi une partie de leur droit à un environnement sain par rapport aux autres Canadiens. Cela ne saurait évidemment être dans un pays comme le Canada.

Le vice-président (M. Martin): M. Taylor.

M. Taylor: Je souhaite la bienvenue aux témoins. Je dois dire que j'ai pris grand plaisir à vous écouter jusqu'ici et j'apprends beaucoup du fait de votre présence. Je vous remercie donc d'être venus.

Certains d'entre vous connaissent-ils les propositions d'autonomie gouvernementale et les négociations avec les Premières Nations du Canada concernant la réforme constitutionnelle? Si c'est le cas, j'aimerais vous poser quelques questions sur la répartition des pouvoirs et des compétences en rapport avec les Premières Nations?

L'Association du Barreau canadien a indiqué qu'il fallait désormais envisager à trois les questions de compétence, compte tenu des propositions visant l'autonomie gouvernementale autochtone au Canada. On pense aux compétences fédérales et provinciales, mais il va également falloir nous occuper des compétences autochtones. Les autochtones se sont plaints des transferts de compétence dans leur propre domaine: la délégation de responsabilités du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux. Mais en matière d'environnement, comme vous l'avez déjà dit, un certain nombre de secteurs qui touchent les terres et les peuples autochtones relèvent désormais des provinces, je veux parler de la faune et de la flore, des forêts, de la gestion de l'eau, etc.

C'est une question très vaste que je vous soumets: qu'auriezvous à nous dire sur les compétences autochtones et la question dont nous traitons ici, l'environnement et la Constitution?

Mme May: Je dois dire que je suis d'accord avec vous. Il nous faut essentiellement penser à des accords tripartites. Pour ce qui est de l'autonomie gouvernementale autochtone, nous allons voir lea autochtones jouer un rôle plus important, du moins peut—on l'espérer, dans la règlementation directe des ressources naturelles. Il faudra ensuite essayer de situer le rôle du fédéral et des provinces et voir s'il s'agit d'une notion tout à fait dépassée à long terme dans le contexte d'une autonomie gouvernementale. Je crois qu'il est très important de parler de droits inhérents à l'autonomie gouvernementale. Si nous n'utilisons pas cette terminologie, les Premières Nations ne viendront sans doute pas à la table de négociation or il est indispensable qu'elles soient là.

Dans les propositions constitutionnelles qui viennent de nous être faites, je m'inquiète un peu de voir que l'on fasse des questions forestières et d'exploitation minière des domaines de compétence fédérale exclusive. Cela pourrait

fiduciary obligations of the Sparrow case that the federal government has to be concerned about those very issues and forest issues and all the natural resource issues that affect the basic actual survival of First Nations in this country. So that's an area of concern.

Not dealing specifically with the environment, but another area of concern for aboriginal groups, particularly in Quebec, is that under the distinct society clause, by talking about the civil code being an aspect of a distinct society, if that's constitutionally enshrined it may significantly undermine First Nations within Quebec pursuing land claims and resolving those issues. So this is a non-environmental comment but one of real concern to indigenous groups within Quebec.

Mr. Taylor: Anyone else?

Ms Rutherford: I would just like to say briefly that we didn't propose to have anything that we have done thus far impact on the negotiations for aboriginal people's inherent right to self-government and it's not something that we have specifically looked at up to this point.

Mr. Taylor: Okay. Thank you. I'll shift gears a little bit, then. I'm also on the legislative committee looking at Bill C-13, the environmental assessment legislation. I'm just wondering, in light of what you are saying today, what effect do the government's constitutional proposals have on the ability of this country to conduct environmental assessment? I guess what I'm trying to say is: what effect would these proposals have on Bill C-13?

Ms May: I mentioned one aspect of concern about Bill C-13 in my brief. If we talk about exclusive jurisdiction—and a lot of these things are very unclear as to what the implications would be—one area that concerns me is that if there was a clear area in today's world, we would have an environmental assessment of a project that was basically perhaps a forest project but had significant impacts in areas of federal jurisdication; in other words, dealing under the current regime with EARP. But if that continues under Bill C-13, we end up having a situation where there might be a project that should be assessed under Bill C-13, but that comes up against this being an exclusive area of provincial jurisdiction. The meaning of "exclusive" in that sense needs to be further assessed.

• 2005

In terms of environmental assessment, what the constitutional proposals need is a full environmental assessment. I don't think Barbara or Paul would disagree that the kind of rigorous legal analysis that needs to be done of the environmental impacts of the constitutional proposals just hasn't been done. We haven't done it. It takes a significant amount of investment in time and brain power to think through the implications of all the different government

[Traduction]

être tout à fait contraire aux obligations fiduciaires énoncées dans l'affaire Sparrow, à savoir que le gouvernement fédéral doit se préoccuper de ces questions précisément, les forêts et toutes les ressources naturelles, qui sont vitales pour la survie des Premières Nations de notre pays. Il s'agit donc là d'un sujet de préoccupation.

Il y a une autre question, qui n'est pas directement liée à l'environnement, mais qui préoccupe également les groupes autochtones, surtout ceux du Québec. En vertu de la clause de la société distincte, le Code civil constitue un aspect de cette société distincte, et si on le consacre dans la Constitution, les possibilités qu'ont les Premières Nations du Québec de faire valoir des revendications territoriales et de résoudre ces problèmes pourraient être gravement compromises. C'est donc une question sans rapport avec l'environnement mais qui constitue un véritable problème pour les groupes indigènes du Québec.

M. Taylor: Quelqu'un d'autre veut prendre la parole?

Mme Rutherford: Je veux simplement dire brièvement que rien de ce que nous avons proposé jusqu'ici n'a été conçu pour avoir des répercussions sur les négociations en rapport avec le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale, et nous n'avons pas particulièrement étudier cette question jusqu'ici.

M. Taylor: Très bien. Merci. Je vais donc changer de sujet. Je fais également partie du comité législatif chargé du projet de loi C-13, le texte de loi concernant les évaluations environnementales. Je me demande, d'après ce que vous avez dit aujourd'hui, quel effet les propositions constitutionnelles du gouvernement ont sur la capacité de notre pays d'effectuer des évaluations environnementales? Ou plutôt: quel effet ces propositions pourraient-elles avoir sur le projet de loi C-13?

Mme May: J'ai signalé dans mon mémoire un sujet préoccupant en rapport avec le projet de loi C-13. Si nous parlons de compétence exclusive—et pour la plupart de ces choses on ne sait pas clairement quelles pourraient être les répercussions—il y a une chose qui m'inquiète pour le cas où nous aurions une zone bien définie et où il faudrait procéder à l'évaluation environnementale d'un projet concernant peut-être essentiellement l'exploitation forestière, mais ayant des répercussions importantes dans des domaines de compétence fédérale; autrement dit, des questions relevant du régime actuel des PEEE. Mais si cela continue, aux termes du projet de loi C-13, nous pourrions avoir un projet qui serait évalué en vertu de ce projet de loi mais qui relèverait d'un domaine de compétence provinciale exclusive. Il faudrait d'ailleurs approfondir la signification de l'adjectif «exclusif».

En parlant d'évaluation environnementale, je crois que ce qu'il faudrait aux propositions constitutionnelles, ce serait une évaluation environnementale complète. Je pense que Barbara et Paul seront d'accord pour dire que le type d'analyse juridique rigoureuse qu'il faudrait faire des répercussions environnementales des propositions constitutionnelles n'a pas été effectuée. Nous ne l'avons pas faite. Il faut beaucoup de temps et de réflexion pour penser

proposals on peace, order and good government, on what is a non-national issue. There are a whole lot of things here that are still unclear and need to be subjected to environmental assessment.

I am still distressed that Bill C-13 is such a restriction of environmental assessment in terms of the scope of environmental assessment versus what we have now. That is still a matter of concern, but I think the constitutional proposals may weaken that even further.

Mr. Muldoon: I would just enforce what Elizabeth stated. I think these proposals raise a lot more questions than what we are going to deal with in the context of Bill C-13. One that I am wondering about deals with the streamlining proposals. Even though they are not constitutional proposals, they are something less than constitutional proposals to streamline and to delegate. How does this impact on Bill C-13 in terms of its scope, and how is that worked out practically? You have legislation covering some stuff, constitutional arrangements covering other stuff, and I think it just clouds the picture.

One would really have to do something like Elizabeth stated and sit down and figure out how all of this meshes. I think we are going to find that it doesn't very well, that in search of clarity we have created a lot of mud.

Ms Rutherford: I heartily agree with my colleagues. I ask you to look at what has been proposed as a transfer of exclusive jurisdiction. The areas are tourism—these are to the provinces—forestry, mining, recreation, housing and municipal affairs. You can see clearly how those areas might be aspects of an environmental assessment and how they could be affected. In terms of what jurisdiction the federal government has now to conduct an environmental assessment, it's still up in the air. We are still waiting for the Oldman Dam decision.

I repeat what I said earlier: I think that one of the heads of jurisdiction the federal government can use to support a right to do an environmental assessment is the declaratory power. That gives the feds the right to go into a province, into a provincial, local undertaking, and take it over, saying it is for the benefit or general advantage of the rest of Canada. You can see a number of different examples, but that is one way the federal government could support a power to environmentally assess a provincial undertaking. They are proposing to give that right away.

Mr. Taylor: The committee studying Bill C-13 is trying to move quickly towards bringing the bill back into the House and passing it. Would you suggest that these constitutional proposals, this work here, should be done before Bill C-13 is completed and finalized, or is it going to make any difference? Are we in trouble no matter what we do?

[Translation]

aux répercussions des diverses propositions gouvernementales sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement et sur ce qui ne constitue pas une question d'ordre national. Il y a encore toutes sortes de choses qui ne sont pas claires et qu'il faut soumettre à une évaluation environnementale.

Je suis encore profondément peinée de voir que le projet de loi C-13 constitue une telle restriction sur l'évaluation environnementale pour ce qui est de la portée d'une telle opération par rapport à ce qui existe maintenant. Cela reste un sujet d'inquiétude et je crois que les propositions constitutionnelles pourraient entraîner encore plus de relâchement.

M. Muldoon: Je veux simplement appuyer les propos d'Elizabeth. Je crois que ces propositions posent beaucoup plus de questions que celles qui seront abordées dans le cadre du projet de loi C-13. Celle sur laquelle je m'interroge concerne les propositions d'uniformisation. Bien qu'il ne s'agisse pas de propositions constitutionnelles, ce sont néanmoins des propositions d'un niveau inférieur qu'il faut uniformiser et déléguer. Quelles répercussions cela a-t-il sur la portée du projet de loi C-13 et comment cela se traduit-il dans la pratique? Il y a des textes de loi qui concernent certaines questions, des ententes constitutionnelles qui en concernent d'autres et cela ne fait que brouiller le tableau.

Je crois qu'il faudrait vraiment faire ce qu'a indiqué Elizabeth, c'est à dire s'asseoir pour essayer de voir comment tout cela s'imbrique. Nous allons peut-être constater que tout ne cadre pas très bien, qu'en voulant être plus clairs, nous avons créé plus de zones floues.

Mme Rutherford: Je suis entièrement d'accord avec mes collègues. Je vous demande d'étudier la proposition de transfert de la compétence exclusive. Ce sont des domaines comme le tourisme—qui sont transférés aux provinces—les forêts, l'exploitation minière, les loisirs, le logement et les affaires municipales. Il est facile de voir qu'ils peuvent constituer des aspects de l'évaluation environnementale et qu'ils pourraient en être affectés. Pour ce qui est de la compétence, le gouvernement fédéral doit maintenant effectuer une évaluation environnementale, qui reste à faire. Nous attendons encore la décision pour le barrage Oldman.

Je répète que l'un des titres de compétence que le gouvernement fédéral peut utiliser pour justifier le droit de faire une évaluation environnementale, c'est son pouvoir déclaratoire qui lui donne le droit d'aller dans une province, d'intervenir dans une entreprise provinciale ou locale, de prendre les choses en main en disant que c'est pour le bien et l'avantage général du reste du pays. On peut facilement envisager divers exemples, mais c'est une façon pour le gouvernement fédéral de confirmer son pouvoir d'évaluer une entreprise provinciale sur le plan de l'environnement. Or, il propose de se départir de ce droit.

M. Taylor: Le comité qui étudie le projet de loi C-13 essaie d'aller au plus vite pour retourner le projet de loi à la Chambre et le faire adopter. Voulez-vous dire que ces propositions constitutionnelles, tout ce travail, devraient être examinées avant que ne soit étudié et rédigé de façon définitive le projet de loi C-13 ou cela n'a-t-il aucune importance? Allons-nous au devant de problèmes, quelle que soit la solution choisie?

Ms May: You raised such an interesting question that you've left us speechless here. Anything to prevent Bill C-13 from coming into law is a good idea, so I think we should resolve the constitutional debate thoroughly before we attempt to pass Bill C-13.

Ms Rutherford: From the perspective of clarifying, if you think there is opportunity—and I am optimistic enough to think there is—to clarify and strengthen the federal role, then perhaps Bill C-13 looks a lot different after the constitutional debate is over. I don't know. It's certainly a very good consideration you have raised.

Mr. Taylor: You made a number of references to environmental rights in the Constitution and that sort of thing. Does that mean entrenching them in the Charter? How do you see the environmental rights being part of the Constitution? I didn't catch all that.

• 2010

Mr. Muldoon: There are a number of ways it can be done. In one of the appendices to our submission we have outlined examples of how it's done. Perhaps the cleanest way is to put it in the Charter as a right to environmental quality or a right to health and environment. This would be the cleanest way, but there are many other ways it can happen. Each way has certain benefits and detriments, but certainly that is the cleanest way.

Ms Rutherford: If you look at appendix E, we set out a number of different jurisdictions in other countries and states where environmental rights are in their constitutions. We also set out a number of considerations that we think should be well thought out before you think about putting such a set of rights in the Charter.

A couple of the points would be that you would have to consider that if you put it in the Charter per se, then it is only enforceable against government action. We have thought that it would advisable to have it enforceable against public action as well. Therefore it should go in a separate part. It could be a sort of Part III or something in between the Charter and the rest of the Constitution Act, 1982.

You would want to have remedies. If you put it outside of the Charter you would want to make sure that the full remedies under section 24 of the Charter would be available. That is, that a court can do what it thinks is just to remedy the situation.

If it's not in the Charter per se, but in a separate part, you'd also want to consider section 1 in the Charter which is a balancing section. You'd also want to consider how you could limit that right. It's clear, although we may all want to have it, you can't have an absolute right to a healthful environment. That would probably stop all development. It has to be something that has reasonable limits on it. Those are a number of considerations and they are set out in more detail in appendix D.

Ms May: I'd just like to add that the reasons for having charter protected rights to environmental quality stand on their own. I must say that I would push them very, very hard if property rights were being considered at all. If you open up

[Traduction]

Mme May: Vous soulevez une question si intéressante que nous en restons sans voix. Tout ce qui pourrait empêcher le projet de loi C-13 de devenir loi serait bienvenue. Je pense donc que nous devrions résoudre intégralement les questions constitutionnelles avant vouloir adopter le projet de loi C-13.

Mme Rutherford: Pour mettre les choses au clair, si vous pensez qu'il y a une possibilité—et je suis suffisamment optimiste pour croire qu'elle existe—de préciser et de renforcer le rôle fédéral, il se pourrait que le projet de loi C-13 donne une tout autre impression une fois que le débat constitutionnel prendra fin. Je ne sais pas. C'est certainement une question très intéressante que vous avez soulevée.

M. Taylor: Vous avez mentionné à plusieurs reprises l'enchâssement des droits environnementaux dans la Constitution. Cela vaut-il dire qu'il faudrait les inclure dans la Charte? Comment envisageriez-vous d'intégrer les droits environnementaux dans la Constitution? Je n'ai pas tout compris.

M. Muldoon: Il y a plusieurs moyens de le faire. Dans l'une des annexes de notre mémoire, nous en donnons des exemples. La façon la plus claire de procéder serait peut-être d'intégrer ce droit à la Charte en tant que droit à la qualité de l'environnement ou droit à la santé et à un environnement sain. Ce serait peut-être la façon la plus nette, mais il y en a bien d'autres. Chaque solution présente des avantages et des inconvénients, mais celle-ci est sans doute la plus nette.

Mme Rutherford: À l'annexe E, nous citons divers pays et États, où les droits environnement aux font partie de la constitution. Nous signalons également un certain nombre de questions qu'il faudrait approfondir avant d'intégrer ces droits à la Charte.

On pourrait notamment dire que si l'on insert ces droits dans la Charte, on ne pourra les invoquer que contre une initiation gouvernementale. Nous avons pensé qu'il serait souhaitable qu'on puisse y recourir contre toute action publique également. Il faudrait donc que cela figure dans une section distincte. Ce pourrait être une partie III ou quelque chose qui se situe entre la Charte et le reste de la Loi constitutionnelle de 1982.

Il faudrait avoir des recours. Si ces droits ne font pas partie de la Charte, il faudrait s'assurer d'avoir droit à l'ensemble des recours prévus par l'article 24 de ce document, c'est-à-dire qu'un tribunal puisse faire ce qui lui semble juste pour corriger une situation.

Si ces droits ne figurent pas dans la Charte proprement dite, mais dans une section distincte, il faudrait également étudier l'article 1 de la Charte qui est une disposition de pondération. Il faudrait aussi essayer de voir comment limiter ces droits. Il est évident, bien qu'on puisse tous souhaiter en disposer, qu'on ne peut avoir un droit absolu à un environnement sain. Il faudrait sans doute cesser tout développement. Il faut assigner des limites raisonnables à ce droit. Ce sont diverses considérations que nous abordons de façon plus approfondie à l'annexe D.

Mme May: J'aimerais ajouter que les raisons justifiant que le droit à la qualité de l'environnement figure dans la Charte se suffisent à elles-mêmes. J'essayerai très énergiquement de les faire valoir, je dois l'avouer, si l'on

the Charter to entrench property rights you really must have a right to environmental quality protected as well. That will give the guidance to the courts in interpreting a property right to understand that the property right cannot be used to damage and further erode the environment.

I think that is where the argument becomes very compelling. Environmental rights are an important aspect of protecting the environment. Environmental law groups have been arguing for them for a very long time. If there is any thought for entrenching property rights, environmental rights must be included.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): Thank you very much. I must say that your comment about delaying C-13 until the constitutional proposals have been accepted is a very interesting one. It is a good thing that Mr. Clark wasn't here. You'd have given him cardiac arrest, I suspect.

We will now proceed to Mr. O'Kurley.

Mr. O'Kurley (Elk Island): Thank you all for appearing before the committee.

I have a few questions. I guess I was interested in your comments with regard to property rights and the amount of time that was taken in your presentation with this issue. I realize that your concern is that it might be interpreted as an opportunity to be less than responsible with regard to environmental protection.

I guess what interested me is when there was the comment that expropriation law exists now that is deemed to be sufficient to meet the objectives that property rights would meet. It seems to me that the principle that is being established in that argument is that if relevant law exists, then, constitutional consideration for that legislative domain is not necessary.

I am wondering how you can establish that principle with regard to property rights. There are things like the Canadian Environmental Protection Act and a number of other laws, provincially and certainly municipally as well. We have got existing law with regard to property rights. We do not need the Constitution. We have existing law with regard to environment. But we need that in the Constitution. It seems to be a contradiction.

Mr. Muldoon: Let me respond and clarify that. While I stated there were laws on expropriation, whether or not they are sufficient may be another question. But clearly, if they are insufficient, if there are inequities or injusticies dealing with expropriation, they are better dealt with at the provincial level in the context of provincial property regimes, not a nationally constitutionally entrenched right to property.

• 2015

Let me further this by saying that there are property rights both in statute and in common law in the provinces and throughout Canada; there are property rights. But if you go to the environmental legislation, you will have a hard time

[Translation]

devait envisager les droits de propriété. Si l'on intègre les droits de propriété à la Charte, on doit aussi en faire autant pour la qualité de l'environnement. Cela permettra aux tribunaux qui doivent interpréter les droits de propriété de comprendre qu'on ne peut s'en prévaloir pour endommager et porter davantage atteinte à l'environnement.

C'est là ou l'argument devient incontournable. Les droits environnementaux constituent un aspect important de la protection de l'environnement. Les groupes qui s'occupent de législation environnementale les défendent depuis longtemps. Si l'on envisage d'enchâsser les droits de propriété, il faut également consacrer les droits environnementaux.

Le vice-président (M. Martin): Merci beaucoup. Je dois dire que votre proposition de reporter le projet de loi C-13 jusqu'à ce que les propositions constitutionnelles aient été acceptées, me semble très intéressante. Sans doute vaut-il mieux que M. Clark ne soit pas là, il aurait eu une crise cardiaque, je le crains.

Nous allons maintenant donner la parole à monsieur O'Kurley.

M. O'Kurley (Elk Island): Merci à tous d'être venus témoigner devant le comité.

J'ai quelques questions à poser. Vos observations sur les droits de propriété et le temps consacré à cette question dans votre exposé me semblent intéressantes. Je comprends que vous craigniez qu'on l'interprète comme ouvrant la voie à une conduite moins responsable en matière de protection de l'environnement.

J'ai surtout aimé votre remarque voulant que les lois actuelles sur l'expropriation suffisent à répondre aux objectifs auxquels répondraient les droits de propriété. Il me semble que le principe que l'on établit par un tel argument est que s'il existe déjà des lois pertinentes, il est inutile d'envisager ce domaine législatif dans le cadre constitutionnel.

Je me demande comment vous pouvez instaurer un tel principe à l'égard des droits de propriété. Il y a des lois comme la Loi sur la protection de l'environnement et plusieurs autres textes législatifs provinciaux, ainsi que certains arrêtés municipaux. Nous avons une législation en matière de droits de propriété. Nous n'avons pas besoin de la Constitution. Nous avons des lois régissant l'environnement. Mais ce domaine doit figurer dans la Constitution. Cela semble contradictoire.

M. Muldoon: Permettez-moi de m'expliquer. Si j'ai dit qu'il y a des lois en matière d'expropriation, qu'elles soit suffisantes ou non constituent sans doute une autre question. Mais il est clair que si elles sont insuffisantes, s'il y a des inégalités ou des injustices en matière d'expropriation, ces questions sont plus faciles à traiter au niveau provincial dans le cadre des régimes provinciaux de propriété, et non à l'échelle nationale en enchâssant le droit de propriété dans la Constitution.

J'irai plus loin en disant qu'il y a des droits de propriété dans les textes législatifs et dans la Common Law aussi bien dans les provinces que dans tout le Canada. Mais si l'on examine la législation aux l'environnement, on aura du mal à

finding environmental rights. Although there is environmental legislation, are there environmental rights? If we scratch through some legislation and use our imagination and use a little legal make-believe, maybe we can find some environmental rights there. But they are simply not adequate, they are not comprehensive, and by and large they are not meaningful.

Mr. O'Kurley: There are environmental rights with regard to smoking in this building. I have the right to breathe relatively clean air; isn't that a right that is entrenched in that law?

Mr. Muldoon: I believe the by-law states that you can't smoke; it doesn't give you an automatic right to clean air.

Mr. O'Kurley: Explain to me, perhaps you have to educate me, how did the legislation with regard to property rights say that this is a right and yet with regard to environmental law it is not?

Mr. Muldoon: The question is that the ownership of property vests people with certain rights to use and operate that property, such as the right to do things on it, which are protected by our courts and have been for a hundred years. That does not mean though that we have a corresponding right to a healthy environment.

Mr. O'Kurley: Can you explain to me how a bill of environmental rights would impact, for example, on a farmer, on his ability to regulate the use of his own land with regard to fertilizer application, pest control agent application? For example, if he wanted to establish a fur farm, or if he wanted to harvest some timber on his land, or if he wanted to clear some of his land or fill in a slew, what impact would a bill of rights have on that farmer in terms of the use of his own land?

Mr. Muldoon: The question would need some clarification in terms of what kind of rights we are talking about. By and large, though, environmental rights look at collective rights and the rights of the environment.

If a farmer is undertaking his practices according to the usual agricultural practices, in all probability it would have no impact whatsoever. However, if the farmer were undertaking certain deleterious activities, impacting the environment in a serious way and especially that of the neighbours, there would be certain repercussions. But in the normal course of events, the agricultural community is quite competent to look after its property and the environment. So my overall response is, not knowing what the nature of the environmental right is nor the activity on the farm, it is probably negligible.

Mr. O'Kurley: With regard to the whole idea of environmental constitutional law, you mention that it may be in appendix D, and I didn't have a chance to go through appendix D in detail. But I guess I see a lot of inconsistencies

[Traduction]

trouver des droits environnementaux. Bien qu'il y ait des lois régissant l'environnement, y a-t-il des droits environnementaux? Si l'on s'efforce d'étudier à fond la législation, si l'on fait preuve d'imagination et si l'on s'amuse un peu à faire semblant sur le plan juridique, peut-être pourra-t-on découvrir quelques droits environnementaux. Mais ils sont tout simplement insuffisants, ils ne sont pas globaux et ne sont généralement pas significatifs.

M. O'Kurley: Il y a des droits environnementaux concernant l'usage du tabac dans ce bâtiment. J'ai le droit de respirer un air relativement pur; n'est-ce pas un droit qui est enchâssé dans cette loi?

M. Muldoon: Je crois que le règlement stipule que vous ne pouvez pas fumer; il ne vous donne pas automatiquement le droit à un air pur.

M. O'Kurley: Expliquez-moi, peut-être vous faudra-t-il m'instruire, comment il se fait que la législation concernant les droits de propriété stipule qu'il s'agit de droits alors que ce n'est pas le cas pour la législation sur l'environnement?

M. Muldoon: Le fait est que la propriété de biens investit les titulaires de certains droits d'utilisation et d'exploitation comme le droit d'utilisation, qui sont garantis par nos tribunaux depuis des centaines d'années. Cela ne veut cependant pas dire que nous avons un droit correspondant à un environnement sain.

M. O'Kurley: Pouvez-vous m'expliquer quelles répercussions une déclaration des droits environnementaux aurait, par exemple, sur un agriculteur, sur sa capacité de décider de l'utilisation de ses terres pour épandre des engrais ou des pesticides? Par exemple, s'il voulait installer une ferme pour l'élevage d'animaux à fourrure, s'il voulait faire de l'exploitation forestière sur ses terres, s'il voulait défricher certaines parties de ses terres ou combler un étang, quelles répercussions une telle déclaration aurait-elle sur cet agriculteur pour ce qui est de l'utilisation de ses terres?

M. Muldoon: Il faudrait peut-être préciser la question et savoir de quels droits nous parlons exactement. En gros, cependant, les droits environnementaux concernent les droits collectifs et les droits touchant l'environnement.

Si un agriculteur respecte les pratiques agricoles courantes, il y a de fortes chances qu'elle n'ait pas de répercussions. Cependant, si l'agriculteur devait se livrer à des activités nuisibles, ayant de graves répercussions sur l'environnement et surtout sur celui de ses voisins, cela aurait des conséquences. Mais normalement, la communauté agricole sait fort bien s'occuper de ses biens et de son environnement. Je répondrai donc de façon générale, ne sachant pas quelle est la nature du droit environnemental, ni de l'activité agricole, que les répercussions sont dans ce cas sans doute négligeables.

M. O'Kurley: Au sujet de toute cette idée du droit constitutionnel de l'environnement, vous avez dit que cela figurer peut-être l'annexe D, mais je n'ai pas eu l'occasion de l'étudier de façon approfondie. Mais j'imagine qu'il y a là

and I know from observation that once something is enshrined in the Constitution there are usually a lot of opportunities for court challenges and so on. Sometimes it creates a certain amount of inflexibility with regard to sort of practical ongoing operation of people's lives.

Here is an inconsistency that I have seen. We see an example where someone wants to build a dam in order to ensure a supply of water, say, in the prairies to irrigate their land. Then we find environmentalists saying you cannot do that. When the farmers and the municipality ask why not, the reply is: Because you will destroy wildlife habitat. There are ten duck nests over there and you are going to destroy those nests. The farmer explains that the water is necessary, and he is told you are destroying habitat, nature is important. Yet on the other hand, we will see examples—it could be in the city of Toronto—a housing development, a hospital, or school, where urban sprawl reaches out and destroys ten duck nests. We don't see the environmentalists saying let's stop this urban development because ten duck nests are being destroyed.

• 2020

On the other hand, we will see environmental groups coming out and saying you can't build this dam because you're destroying the duck nests. How would constitutional law ensure that there is an eveness or a fairness in the application? If we say that habitat is important, then is it important to save when it is affected by urban sprawl as well as when it is affected in the regions? Or is it just going to be applied in one circumstance and will there be certain conditions?

Once you enshrine this, how do you ensure that practical development and commonsense development are not being halted because somebody feels these duck nests are important? I'm not going to—

Mr. Muldoon: Environmental rights in the Constitution gives the public the power to protect the interest of the environment. It is not always evenly applied. But clearly, when there are habitat implications of a development, they ought to be looked at.

The environmental bill of rights is not a cure-all, it is not a panacea to every environmental ill out there. At times it can also be difficult to define with any degree of specificity, in terms of what the implications are. But it provides a minimum level of protection for the environment and allows a minimum level of access to environmental justice by people.

But by doing that, those habitat repercussions... You try what you can do. I don't know how to respond to your question because, in my experience in Toronto, the urban sprawl question is one of the big political issues. Right now,

[Translation]

beaucoup de contradictions et je sais, pour l'avoir observé, qu'une fois que quelque chose est enchâssé dans la Constitution, on ouvre la porte à toutes sortes de contestations juridiques. On crée parfois ainsi une certaine rigidité à l'égard des activités courantes des gens.

Je vais vous citer une situation contradictoire que j'ai recontrée. Nous avons l'exemple de quelqu'un qui veut construire un barrage pour s'assurer un approvisionnement en eau dans les Prairies, pour irriguer ses terres. Les écologistes interviennent pour dire qu'il ne faut pas le construire. Lorsque les agriculteurs et la municipalité s'enquièrent des raisons, on leur répond qu'ils vont détruire des habitats fauniques. Il y a une dizaine de nids de canards là-bas qui seront détruits. L'agriculteur explique que l'eau est nécessaire et on lui répond qu'il va détruire des habitats, que la nature est importante. Par contre, il arrive dans certains cas-cela pourrait survenir dans la ville de Torontoque la construction domiciliaire, celle d'un hôpital ou d'une école, ou bien le développement urbain entraîne la destruction de dix nids de canards. Les environnementalistes ne demandent pas qu'on arrête le développement urbain parce qu'on va détruire dix nids de canards.

Par ailleurs, il y a des groupes de défense de l'environnement qui luttent contre la construction d'un barrage parce qu'il risque de détruire des nids de canards. Comment le droit constitutionnel peut-il assurer une certaine uniformité ou équité dans son application? Si nous disons qu'il faut respecter l'habitat faunique, faut-il le protéger contre le développement urbain aussi bien que dans les régions? Ou va-t-on uniquement protéger l'habitat dans un cas donné et à certaines conditions?

Une fois ces droits inscrits dans la Constitution, comment veiller à ce que le développement nécessaire et logique ne soit pas obstrué parce que certaines personnes pensent qu'il faut protéger ces nids de canards? Je ne vais pas. . .

M. Muldoon: L'enchâssement de droits environnementaux dans la Constitution donne au public le pouvoir de protéger l'environnement. Ce pouvoir n'est pas toujours appliqué de façon identique. Mais lorsqu'un développement a des répercussions sur l'habitat faunique, il paraît tout à fait justifié de les examiner.

La Charte des droits environnementaux n'est pas une panacée qui permettrait de régler tous les maux dont souffre l'environnement. De plus, il est parfois difficile de définir avec précision le contenu d'une telle charte pour ce qui est, notamment, de ses répercussions. Elle permettrait cependant d'assurer une protection minimale à l'environnement et garantirait tout au moins au public l'accès à la justice environnementale.

Ce faisant, il est possible que les répercussions sur l'habitat... Vous faites ce que vous pouvez. Je ne sais comment répondre à votre question parce que, d'après ce que je sais de Toronto, le développement urbain est l'une des

it is clearly the focus of the municipal mayoralty election. Believe me, there's nothing more environmentally sensitive right now than that. What we're talking about are some basic, fundamental, minimum rules for people to protect the environment.

Mr. O'Kurley: You show me true fairness here, where for example some industrial development may be blocked, and the argument will be that the water in the river is being polluted. Yet at the same time, during a heavy rainfall raw sewage is being poured into the river. We do not have the environmentalists going to the municipal council and saying hold it, you have to do something. But if a pulp mill or if another industry wants to develop on the same river, maybe in the long term, in the course of two or three years, polluting less, we get all kinds of environmentalists saying you can't do that. In terms of the municipal pollution, however, that is fine. That is reality.

Mr. Muldoon: I disagree with the assumption, but the environmental bill of rights would allow us to go after all pollution to the extent that it was material and would in fact put some degree of equity in terms of getting at the real sources.

If there are any inequities, and I'm not sure there are, it is because there are legal barriers—we can't do that. If there is a skewing, in terms of whom environmentalists target, it is because there is a skewing in the legal system against going after certain sources. But I don't think there is. I think the real problem is that people don't have the rights to do the things they want to do to protect the environment.

Ms Rutherford: I just want to say that I think you're being a little bit unfair in terms of the way you characterize stuff. You can't say environmentalists are all up in arms because of ten duck nests but they don't care about urban sprawl. I think that Paul's addressed that in the Toronto context.

It depends on the ecosystem you are looking at. It may be in that area, where that dam is being built, that those ten duck nests are canaries, if I can use a labour analogy. Those ten duck nests are very important. They are rare species. There are so many considerations that you are really not looking at.

I want to echo Paul's comment that the environmental bill of rights would give people the right to have these issues addressed. There would be bodies of rules that would be developed which would ensure some fairness, which would be applied across the board. Problems that you sometimes have in suing governments or getting remedies out of governments, because they have immunity, would also be solved that way. I echo what Paul says, that sometimes you have to go after who you can go after.

[Traduction]

grandes questions politiques de l'heure. C'est d'ailleurs sur elle que portent les élections à la mairie. Croyez-moi, je ne pense pas qu'il y ait question environnementale plus délicate que celle-ci à l'heure actuelle. Nous voulons garantir des règles fondamentales et minimales qui permettent aux citoyens de protéger l'environnement.

M. O'Kurley: Dites-moi ce qui arrive à l'équité lorsqu'on bloque l'établissement d'une industrie pour le motif qu'elle risque de polluer l'eau de la rivière. Pourtant, on constate, en même temps, que les égouts se déversent dans la rivière lorsqu'il y a de fortes pluies. Les environnementalistes ne vont pas trouver le conseil municipal pour lui dire de faire quelque chose. Par contre, si une usine de pâtes et papier ou une autre industrie veut s'installer au bord de cette même rivière et qu'elle puisse, après deux ou trois ans, réduire peut-être sa pollution, il y a toutes sortes de groupes de défense de l'environnement qui disent que l'on devrait interdire pareille entreprise. Par contre, ils acceptent la pollution causée par les autorités municipales. Voilà ce qui se passe.

M. Muldoon: Je ne suis pas d'accord avec vous là-dessus, mais une charte des droits environnementaux nous permettrait de lutter contre toute espèce de pollution, dans la mesure où elle est importante, et elle introduirait une certaine équité puisqu'on pourrait grâce à elle s'attaquer aux véritables sources de pollution.

S'il existe certaines injustices—et je ne suis pas sûr qu'il y en ait, cela provient des obstacles juridiques—il y a certaines choses qu'on ne peut faire. Si l'on constate que les environmentalistes sont biaisés quant aux cibles choisies, c'est parce que notre système juridique ne permet pas de recourir contre certaines sources de pollution. Mais je ne pense pas que ce soit le cas. Le véritable problème est que les citoyens n'ont pas le droit de faire ce qu'il faudrait pour protéger l'environnement.

Mme Rutherford: Je tiens à dire qu'à mon avis, la façon dont vous décrivez les choses n'est pas très équitable. Vous ne pouvez pas dire que les environnementalistes s'agitent lorsqu'on parle de détruire dix nids de canards mais qu'ils ne font rien à propos du développement urbain. Je pense que Paul a évoqué ce point en parlant de Toronto.

Cela dépend de l'écosystème. Il est possible que, dans la région où l'on projette de construire le barrage, ces dix nids de canards soient très importants parce qu'il s'agit d'une espèce rare. Vous laissez de côté de très nombreux éléments.

Je voudrais faire écho aux commentaires qu'a formulés Paul sur le fait qu'une charte des droits environnementaux accorderait aux citoyens le droit de faire examiner ces questions. Cette charte déboucherait sur l'adoption d'un ensemble de règles garantissant une certaine équité et elles seraient appliquées de façon identique à tous. On pourrait également régler de cette façon l'immunité dont bénéficient les gouvernements lorsqu'on veut les poursuivre ou les obliger à remédier à une situation. Je fais écho aux propos de Paul lorsqu'il dit qu'on est parfois obligé de poursuivre les personnes qui peuvent l'être.

Environment 06-11-1991

[Text]

• 2025

Ms May: I will just echo Barbara's comments and show some self-restraint and not respond to what I think were a bunch of silly premises. I look forward to your being a champion against urban sprawl and against municipalities with manure spilling into our lakes and waterways. We fight all those issues. The perception can sometimes be skewed by the media. That is the only point I would want to add.

Mr. Stevenson (Durham): I want to pursue this environmental right in the Charter. I take it from your comments that you clearly believe having that in the Charter as opposed to an environmental bill of rights is superior.

Mr. Muldoon: Let me just define the terms.

Mr. Stevenson: I mean in the Charter as opposed to legislation.

Mr. Muldoon: Quite frankly, what we usually would suggest is that you need both. The legislation would articulate and would add the procedural certainty in terms of what the specific rules and the specific obligations are to fulfil the Charter of Rights. We see one as a generic right being articulated and made more flexible in terms of changing to accommodate the process as it evolves in legislation. In our view, at least in my view, it is not an either/or situation; it is preferably both.

Ms Rutherford: I think you can look at the experience of the Canadian Bill of Rights and see what kind of law came out of that. Compare its effects on people's individual rights to what has happened with the advent of the Charter over the last nine years. There has been a tremendous difference. One of the things that you have to realize is that if you have a constitutional right to a healthful environment, you can use that to invalidate other duly and properly enacted legislation. That is an important distinction.

I echo Paul's comments that it should be both. But if it is just a piece of legislation, a bill of rights, that doesn't give you the remedies that you have under the Charter, which are very important.

Mr. Stevenson: If it was in the Charter, to what extent can an individual or group of individuals go beyond national standards to take action against another individual or individuals? Let's assume there are national standards for a particular chemical or a particular item, whatever it might happen to be. Can an individual under a statement in the Charter insist on standards beyond that level?

Ms Rutherford: I think as in negligence or any other area of law, compliance with a legally and duly enacted statute would be a defence. It would certainly be something that would be taken into consideration and probably would be given quite a bit of weight.

Mr. Muldoon: Usually when we think of a constitutional right to a healthful environment, what we are really asking the government to do is to be diligent in enacting laws that protect the environment. We are not saying that we are

[Translation]

Mme May: Je me contenterai d'appuyer les commentaires de Barbara, de faire preuve de mesure et de ne pas répondre à ce qui m'apparaît être des hypothèses tout à fait stupides. J'aimerais vous voir lutter contre le développement urbain et les municipalités qui déversent des eaux usées dans nos lacs et cours d'eau. Nous luttons contre toutes ces situations. Il arrive que les médias déforment les choses. C'est la seule observation que je voulais ajouter.

M. Stevenson (Durham): Je voudrais revenir à l'inclusion de ce droit environnemental dans la Charte. Je conclus de vos commentaires que vous préférez manifestement que ces droits figurent dans la Charte plutôt que dans une Charte des droits environnementaux.

M. Muldoon: Je voudrais définir ces termes.

M. Stevenson: Je veux dire dans la Charte par opposition à une loi.

M. Muldoon: Franchement, nous pensons qu'il nous faudrait les deux. La loi préciserait les droits et les procédures à suivre, en énonçant les règles et les obligations qui permettraient d'appliquer la Charte des droits. Il y aurait, grâce à la Charte, un droit général qui serait précisé et tiendrait compte de l'évolution du processus. Nous estimons, c'est du moins mon point de vue, que les deux ne s'excluent pas; il serait préférable de les avoir tous les deux.

Mme Rutherford: Je pense que l'on peut se référer à l'expérience qu'on a faite de la Déclaration canadienne des droits pour examiner le genre de règles auxquelles elle a donné naissance. Si l'on compare les effets de ce document sur les droits individuels des citoyens par rapport à ce qui s'est produit en neuf ans avec la Charte, on constate qu'il existe une différence énorme. Il faut tenir compte du fait que le droit constitutionnel à un environnement sain conduirait à l'invalidation de lois pourtant adoptées selon les règles. C'est une différence importante.

Je suis d'accord avec Paul qu'il faudrait avoir les deux. En effet, si l'on adopte une simple loi, une déclaration des droits, les citoyens n'auront pas accès aux recours qu'accorde la Charte, lesquels sont très importants.

M. Stevenson: Si ces droits étaient repris dans la Charte, dans quelle mesure une personne ou un groupe de personnes pourraient se prévaloir de normes excédant les normes nationales pour poursuivre une ou plusieurs autres personnes? Supposons qu'il existe des normes nationales pour un produit chimique donné, quelqu'un pourrait-il exciper de la Charte pour exiger que l'on respecte des normes plus strictes?

Mme Rutherford: Je pense que le fait de respecter une loi régulièrement adoptée constituerait un moyen de défense, comme c'est le cas en matière de responsabilité. C'est un aspect dont il faudrait certainement tenir compte et lui accorder une assez grosse importance.

M. Muldoon: Lorsque nous parlons d'un droit constitutionnel à un environnement sain, nous demandons en fait au gouvernement de faire preuve de diligence et d'adopter des lois visant à protéger l'environnement. On ne

trying to restore the environment to a pristine condition. It is not a right to a pristine environment; it is a right to a healthy environment, which means that there is a flexibility. We understand development will happen; we understand economic growth will happen, but there have to be some limits in it to accommodate the fact that the environment is a dynamic thing and that there are limits to what we can do to the environment before there are problems.

The duty upon government is to act responsibly and to enact laws that will protect that healthfulness of the environment. By and large, as Barbara mentioned, when you challenge a facility or government that isn't complying with the law, there is a defence of statutory authorization. Maybe we would have to rethink what that means, what the extent of it is, but that is the usual mode of thinking.

Mr. Stevenson: I guess I am curious. I realize the statement doesn't exist at this point, so the question is somewhat hypothetical, but put yourself in the concerns of some people living in Pickering or near the Darlington nuclear generation station. With the federal and provincial laws we have in place today, if we had an environmental right written into the Constitution, would they have the power to shut a generation station down with the information we have available today?

• 2030

Mr. Muldoon: We'd really have to look at what environmental right you put in the Constitution. I can't answer that in the abstract.

Ms Rutherford: I too think you can't answer that in the abstract. You'd have to see what kind of information was put forward. You'd have to understand that a balancing would have to take place under any constitutionally protected right to a healthful environment.

Yes, if it was absolute, clearly you would be able to shut down the nuclear plants. But they are there now. They're operating. There would be so many considerations that whoever would be deciding this would have to take into account.

I think the set of environmental rights, though, would give a person who lives in that area and is armed with the knowledge the right to go to the government and make sure that the proper environmental monitoring is going on, that we are collecting the information we need to make sure this isn't a travesty to human health

Mr. Stevenson: Let's take it to the other extreme. Would an environmental right impact on things of municipal jurisdiction, where you were living next door to a dog kennel and the noise from that kennel was driving you bonkers every day? Can you use a statement of environmental right in the Constitution to close down a dog kennel next door?

Mr. Muldoon: It depends again on the nature of the environmental right. Chances are a good lawyer could deal with that right now. Most of the questions both with the nuclear facility and the dog kennel have been through the

[Traduction]

veut pas essayer de retourner l'environnement à son état primitif. Il ne s'agit pas de cela, mais du droit à un environnement sain, ce qui veut dire qu'on fait preuve d'une certaine souplesse. Nous savons que le développement se fera; nous savons que nous avons besoin d'une croissance économique, mais il faut y mettre certaines limites pour tenir compte du fait que l'environnement est un élément dynamique et qu'on ne peut le maltraiter impunément.

Le gouvernement a le devoir d'agir de façon responsable et d'adopter des lois qui favorisent un environnement sain. En règle générale, comme l'a indiqué Barbara, il est toujours possible de se voir opposer l'autorisation de la loi comme moyen de défense lorsqu'on s'attaque à un gouvernement ou à un établissement qui ne respecte pas la loi. Il faudrait peut-être repenser le contenu et la portée d'un tel moyen de défense, mais c'est habituellement la façon dont on raisonne.

M. Stevenson: Je suis peut-être curieux. Je sais qu'il n'y a pas eu encore de déclaration à ce sujet, de sorte que ma question est quelque peu hypothétique mais mettez-vous à la place des gens qui habitent près de Pickering ou de la centrale nucléaire de Darlington. Compte tenu des lois fédérales et provinciales en vigueur actuellement et d'un droit environnemental garanti par la Constitution, ces personnes auraient-elles le pouvoir de fermer une centrale nucléaire avec les renseignements dont nous disposons aujourd'hui?

M. Muldoon: Cela dépendrait du contenu du droit environnemental enchâssé dans la Constitution. Je ne peux pas vous répondre dans l'abstrait.

Mme Rutherford: Je ne pense pas non plus que l'on puisse répondre dans l'abstrait. Cela dépendrait du genre de renseignements obtenus. L'existence d'un droit à un environnement sain garanti par la Constitution donnerait lieu, de toute façon, à la conciliation des intérêts en présence.

Oui, si ce droit était absolu, on pourrait demander la fermeture des centrales nucléaires. Mais elles existent à l'heure actuelle. Elles fonctionnent. La personne qui serait amenée à prendre une décision à leur sujet devrait tenir compte de nombreux facteurs.

Je pense néanmoins que ces droits environnementaux permettraient à un résident de cette région de demander au gouvernement de mettre en place des mesures de surveillance et un système de collecte de données pour garantir que le fonctionnement des centrales ne nuit pas à la santé des citoyens.

M. Stevenson: Envisageons l'autre extrême. Un droit environnemental pourrait-il avoir un effet sur les domaines qui relèvent de la compétence des municipalités, par exemple, si l'on habite près d'un chenil dont le bruit est affolant? Pourrait-on invoquer un droit environnemental constitutionnel pour faire fermer un tel chenil?

M. Muldoon: Cela dépend encore une fois de la nature du droit environnemental garanti. Je pense qu'un bon avocat pourrait tout de suite régler ce genre de problème. Les questions que vous avez soulevées à l'égard de la centrale

courts already—at least parts of the questions have been. For instance, with the nuclear facility there have been cases in which public interest groups have asked about certain aspects. In the one instance, can part of a nuclear facility be expanded?

The question, though, that took most of the time was not whether this part should be expanded. Does a public interest group have the right to ask the question? That's where the environmental rights would be most important, not only in the resolution of the issue, but whether they are a legitimate player in society to ask that question. Nobody else was asking the question.

Ms May: The part of your brief I'd want to underline is that this is one of the most important functions of the right—the empowerment of people to be involved. Getting back to my opening points about what the Brundtland report leads us to, one very clear thing about sustainable development is that it requires an informed and empowered public to be involved in decision making, and a government that's accountable as a result.

A lot of times, people concerned with a range of issues about a healthy environment are pre-empted from pursuing them. Thus the people who have the information and have the power over the situation are not accountable. They know they are essentially insulated because the standing requirements for a challenge are so high.

If the environmental concerns have, if you will, that sword and shield all at the same time of an environmental right that gets them into a position where they have the clout to ask the questions and pursue some remedies, then I think it makes for more open government. As a result the environment will be better protected.

I'd also say that in both of your examples, any right, just like the existing rights in the Charter, are not unlimited. They are limited by what is normal in a free and democratic society. Normal operations of almost anything that have gone on for quite some time, or projects that would be considered normal in a free and democratic society, would of course limit an environmental right just as the rights that we now have under the Charter face those limitations.

• 2035

Mr. Darling (Parry Sound—Muskoka): Mr. Muldoon, I would assume from your comments that you are not particularly for property rights legislation.

Mr. Muldoon: That is a good assumption.

Mr. Darling: There has been a lot of activity on property rights. In fact, there was an important meeting of influential organizations—I think it was a week ago Monday—who are strongly in favour of property rights. Despite what you say, property rights would not give the individual property owner the right to pollute his own property or to do anything that would contravene municipal, federal or provincial legislation. If somebody was able to get around it in some way, in all

[Translation]

nucléaire et du chenil ont déjà été soumises, du moins en partie, aux tribunaux. Ainsi, certains groupes de défense des intérêts des citoyens ont déjà saisi les tribunaux de questions concernant une centrale nucléaire. On a demandé, par exemple, si l'on pouvait agrandir une telle centrale.

La question qui a retenu l'attention des tribunaux n'est pas celle de savoir si l'on pouvait agrandir une centrale. On s'est demandé si un groupe de défense des intérêts des citoyens avait le droit de poser une telle question. C'est là que les droits environnementaux seraient utiles non seulement pour résoudre le problème, mais surtout pour savoir s'il est légitime de poser ce genre de question. Personne d'autre n'a demandé cela.

Mme May: Je voudrais insister sur la partie du mémoire qui fait ressortir une des fonctions importantes de ce droit—à savoir, le pouvoir d'intervention du public. Pour en revenir à mes premières remarques sur les conséquences du rapport Brundtland, on y indique clairement que le développement durable exige un public bien informé qui a le droit de participer à la prise de décisions ainsi qu'un gouvernement qui est tenu de rendre compte de ses actions.

Il arrive très souvent que les gens qui s'intéressent à une foule de questions liées à un environnement sain se heurtent à des obstacles qui les paralysent. Ainsi, ceux qui ont accès aux renseignements et ont le pouvoir d'agir ne sont pas tenus de rendre compte. Ils savent qu'ils sont bien protégés par les exigences énormes qui assortissent le droit de recours devant les tribunaux.

Si les personnes qui s'intéressent à l'environnement peuvent utiliser, si vous me permettez cette comparaison, l'épée et le bouclier que constitue un droit environnemental et qu'elles puissent, de ce fait, poser des questions et exercer certains recours, cela obligera le gouvernement à être plus transparent. Partant, l'environnement bénéficiera d'une meilleure protection.

Je dirais, pour revenir à vos deux exemples, qu'un droit quelconque, tout comme les droits garantis actuellement par la Charte, n'est jamais absolu. Il est limité par ce qui est normal dans une société libre et démocratique. Les activités habituelles qui durent depuis un certain temps, ou les projets qui seraient considérés comme normaux dans une société libre et démocratique viendraient naturellement limiter le droit environnemental, à l'instar des droits garantis actuellement par la Charte.

M. Darling (Parry Sound—Muskoka): Monsieur Muldoon, je crois pouvoir déduire de vos commentaires que vous n'êtes pas particulièrement en faveur d'une mesure législative concernant le droit de propriété.

M. Muldoon: C'est un bonne déduction.

M. Darling: Ça bouge beaucoup en matière de droit de propriété. En fait, je crois qu'il y a eu récemment une assemblée d'organismes importants—je pense que c'était le lundi de la semaine passée—qui défendent vigoureusement le droit de propriété. Malgré ce que vous dites, le droit de propriété n'accorde pas au propriétaire le droit de polluer son propre bien ni de faire quoi que ce soit qui contrevienne aux règlements municipaux, fédéraux ou provinciaux. Si

probability legislation could be brought in that would cut their crop or whatever you call it.

This is a thing that would have been entrenched in the property rights, but his majesty the king emperor made a deal with the NDP to get their support and get the bill through. That is why property rights are not in the Constitution. But it is a different situation now.

So you and your group are violently opposed to property rights for individuals.

Mr. Muldoon: Let me clarify something. I believe that those who own property and those who propose property rights will have no problem obeying the law. The question is whether the law is valid or ultra vires because of property rights in the Constitution. The question is not whether they will obey the law, it is whether the laws they are going to obey will still be valid, because they will all be subject to question now. For instance, will environmental protection regimes still be valid? Will they be considered unreasonable interference with the exercise of a constitutional right to own and operate property? I do not know the answer to that question. I do not think the environment has the years needed to litigate that question. That is my concern.

I would like to know from those who propose property rights what problems they are having that they need property rights in the Constitution. I think I can demonstrate that it is the environment that needs protection. I am not trying to say that property owners violate the law. What I am saying is the need for the environmental protection regimes is so enormous that they must be in the Constitution.

Ms Rutherford: We are not against property rights. Our entire system of law is based on property rights. The entire common law, the whole kit and kaboodle, is about property rights. You did not have property rights before you had law. Law was probably developed to protect property rights. As Paul has said, there has been no evidence, there is nothing in the proposals...nobody has told us why we need it, but we can tell you why we do not need it.

What will happen in terms of those challenges is that you will get the court looking at a piece of legislation. It is not whether they complied with the law or not, but whether this piece of land-use planning law is wise. A judge will sit down and think about whether this is the right piece of legislation for a community to have. Poor Mr. Jones over there has his individual property right, and is this a wise thing to do? That is the kind of debate that will be going on.

[Traduction]

quelqu'un réussissait à contourner ces mesures législatives, il est très probable qu'on pourrait adopter une loi qui rétablirait les choses.

Il aurait été posible d'inscrire les droits de propriété dans cette mesure, mais Sa majesté l'empereur s'est entendue avec le NPD pour que ce dernier vote en faveur du projet de loi. C'est pourquoi les droits de propriété ne figurent pas dans la Constitution. Mais la situation a changé depuis.

Votre groupe et vous êtes donc violemment opposés à ce que l'on accorde des droits de propriété aux citoyens.

M. Muldoon: Je voudrais préciser quelque chose. Je pense que les propriétaires et les défenseurs des droits de propriété n'éprouveront aucune difficulté à respecter la loi. Par contre, la question sera de savoir si une loi est constitutionnelle ou non parce que des droits de propriété sont inscrits dans la Constitution. Il ne s'agit pas de se demander si ces personnes vont respecter la loi, mais plutôt de savoir si les lois qu'elles respecterons seront encore valides, parce qu'il sera désormais possible de toutes les remettre en question. Ainsi, les régimes de protection de l'environnement seront-ils encore valides? Va-t-on estimer qu'ils représentent un empiètement injustifiable sur l'exercice du droit de possession et d'exploitation d'un bien garanti par la Constitution? Je n'ai pas la réponse à cette question. Je ne pense pas que l'environnement puisse attendre que les tribunaux se penchent sur cette question. C'est celà qui m'inquiète.

J'aimerais que les partisans du droit de propriété me décrivent les problèmes qu'ils pensent pouvoir régler en consignant ce droit dans la Constitution. Je crois pouvoir démontrer que c'est l'environnement qu'il faut protéger. Je ne dis pas que les propriétaires violent la loi. Je dis simplement qu'il est tellement important de mettre en place un régime de protection de l'environnement qu'il faut l'inscrire dans la Constitution.

Mme Rutherford: Nous ne sommes pas contre le droit de propriété. Notre système juridique est fondé sur le droit de propriété. Toute la common law, avec ses multiples facettes et toutes ses subtilités, repose sur le droit de propriété. Le droit de propriété n'est pas antérieur au système juridique. Par contre, le droit a sans doute été justement créé pour protéger le droit de propriété. Comme l'a déclaré Paul, il n'y a rien qui aille dans ce sens dans les propositions. . . Personne ne nous a expliqué pourquoi c'est nécessaire, mais nous, nous pouvons vous dire pourquoi ce n'est pas souhaitable.

Ce qui va se produire c'est que l'on finira par demander à un tribunal d'examiner un projet de règlement. Il ne s'agira pas de déterminer si le droit aura été respecté ou non, mais plutôt s'il convient d'adopter un règlement sur l'aménagement des sols. Un juge devra donc réfléchir à la question pour déterminer si ce projet de règlement est avantageux pour la collectivité concernée. Alors, le pauvre M. Jones verra son droit de propriété individuel garanti, mais serait-il sage de procéder ainsi? Voilà le genre de débat auquel on va venir.

We do not know eight or ten years from now what the Supreme Court of Canada will say about that. Can we take the risk? Can we stop right in our tracks and just defend the existing inadequate statutory framework for environmental protection? No, we cannot take that risk. Your grandchildren and your grandchildren's grandchildren would not want you to take the risk either.

Mr. Darling: But your grandchildren and your grandchildren's children might like to have the privilege of owning property and having it enshrined in the Constitution. The majority of people may decide that, and the environmentalists, the probers and the you-know-whats, who are not 51% of the population, can scream their heads off but still they would not get it. If the majority of people decide, whether you like it or not, it will be decided.

• 2040

Ms Rutherford: People will own property until forever. People will always have the right to own property. It is not at issue.

Mr. Muldoon: Our task here is to inform the people of Canada what the risks are, what the detriments are of entrenching property rights. My firm belief is that they don't understand, and if they did, they certainly wouldn't support it.

Mr. Darling: Mr. Muldoon, we naturally assume you, with your superior knowledge, know so much more than a lot of these other individuals, Members of Parliament, industrialists, ordinary individuals. And in a democracy you've only got one vote. Thank God, probably, on certain occasions as far as that's concerned.

Mrs. Catterall: Point of order. Mr. Chairman, we've invited these people to come before us to give us the benefit of whatever experience and knowledge they have, not to be berated. I hope you will not allow that to happen again.

Mr. Darling: What am I out of order with?

Mrs. Catterall: You're being insulting, Stan.

Mr. Darling: I'm not insulting. You got your time, you can do your talking. We're entitled on this side to have a voice too.

Mrs. Catterall: But not to insult our witnesses.

Mr. Darling: I never insulted the witnesses at all.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): Thank you.

Mr. Darling: Mr. Chairman, did I?

The Vice-Chairman (Mr. Martin): Last question, Mr. Darling. But before you do, I think Ms May would like to make a comment. Then you get the last question.

Ms May: My views on property rights have a nuance of difference from my colleagues. Of course you didn't have time to read my brief ahead of time, so I'll just say that my first reaction to the news that property rights might be

[Translation]

Il est impossible de savoir ce que la Cour suprême du Canada pourra dire à ce sujet dans huit ou dix ans. Pouvons-nous prendre le risque? Pouvons-nous vraiment nous en tenir là et nous contenter de défendre le cadre législatif actuel de protection de l'environnement, avec toutes ses lacunes? Non, il n'est pas possible de prendre un tel risque. Vos petits-enfants et vos arrière-petits-enfants n'aimeraient pas non plus que vous preniez ce risque.

M. Darling: Mais vos petits-enfants et vos arrière-petits-enfants aimeraient peut-être avoir le privilège d'être propriétaires et d'avoir ce droit garanti par la Constitution. Il est possible que la majorité des citoyens se prononcent en ce sens, dès lors les environnementalistes, les défenseurs de l'environnement et les autres qui représentent moins de la moitié de la population, peuvent s'agiter autant qu'ils veulent, ils ne l'auront pas. Si la majorité des citoyens se prononcent en ce sens, que cela vous plaise ou non, c'est leur décision qui comptera.

Mme Rutherford: Les gens possèderont des biens jusqu'à la fin du monde. Les gens auront toujours le droit de posséder des biens. Là n'est pas le problème.

M. Muldoon: Notre rôle est d'informer les Canadiens des risques, des désavantages que présente l'inscription dans la Constitution du droit de propriété. Je crois sincèrement qu'ils ne comprennent pas ces désavantages et que s'ils les comprenaient, ils ne défenderaient pas ce droit.

M. Darling: Monsieur Muldoon, il faut tenir pour acquis qu'avec votre intelligence supérieure vous en savez beaucoup plus que tous les autres, les députés, les industriels et les citoyens ordinaires. Mais dans une démocratie, vous n'avez qu'un seul vote. Et, pour ce qui me concerne, j'en suis reconnaissant à Dieu, dans certains cas.

Mme Catterall: J'invoque le Règlement. Monsieur le président, nous avons invité ces gens à venir ici partager avec nous l'expérience et les connaissances qu'ils ont et non pas pour se faire vilipender. J'espère que vous allez veiller à ce que cela ne se reproduise plus.

M. Darling: En quoi ai-je enfreint le Règlement?

Mme Catterall: Vous insultez les témoins, Stan.

M. Darling: Je ne les insulte pas. Vous avez votre temps de parole, vous pouvez dire ce que vous voulez. Nous avons également le droit de parler.

Mme Catterall: Mais pas d'insulter nos témoins.

M. Darling: Je n'ai jamais insulté les témoins.

Le vice-président (M. Martin): Merci.

M. Darling: Monsieur le président, l'ai-je fait?

Le vice-président (M. Martin): Dernière question, monsieur Darling. Mais avant que vous la posiez, je pense que M^{me} May aimerait faire un commentaire. Vous aurez ensuite l'occasion de poser une dernière question.

Mme May: Ma conception du droit de propriété est légèrement différente de celle de mes collègues. Bien évidemment, vous n'avez pas eu le temps de lire mon mémoire et je vous dirai donc que ma première réaction à

entrenched in the Constitution was that might be a very good thing for the environment. That was my first reaction, because I've been through a lot of court cases on environmental issues where, as my colleague said, all of the basic common law rights we have emanate from rights in the ownership of property.

The environmental cause can often use a trespass as a common law remedy or nuisance. All of these emanate from our right to protect our own private property. But what I'm pursuaded of is that while in some instances, and I still believe this, a Charter-entrenched property right might help to protect the environment, overall the impact of this is going to be one of great confusion, a bonanza for lawyers, a lot of court cases, because I don't think there's a piece of legislation in this country that doesn't touch on property rights. I don't think it's been thoroughly reviewed to the point that we should be entrenching them.

From my point of view, what I would argue is don't put property rights in the Constitution unless you've also put environmental rights in there as a guidance to the court. But I don't want to get into an argument with an old friend who helped save us from acid rain and I think we should all just cheer up.

Mr. Darling: I agree with you as far as the property rights too, Ms May, because I'm certainly very interested in the environment and acid rain and so on. Now, one of the comments I believe was made by you, Ms Rutherford, that the federal legislation at best is lukewarm and at worst is maybe just one degree above the environmental regulations in Czechoslovakia.

Ms Rutherford: I don't think I said that.

Mr. Darling: Well, no, I'm just again going to the extreme. But am I to understand that you figure that this government's environmental legislation is terrible?

Ms Rutherford: I think it could be a whole bunch better.

Mr. Darling: I didn't ask that question. I agree with you that it should be that much better.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): I think we've now got to go on. Mr. Muldoon has to leave. He's got to go at 9 p.m., so we have to go around. I must say that in the exchange the chair got so mesmerized by the exchange that he forgot he was the chair. So now I would ask the members to remember that we're going to try to close at 9 p.m., so as to give everybody another chance.

Mrs. Catterall: That was my whole point of order, Mr. Chairman, to remind you why you were there.

[Traduction]

l'annonce que l'on pourrait inscrire le droit de propriété dans la Constitution a été que cela serait peut-être une très bonne chose pour l'environnement. Voilà qu'elle a été ma première réaction, parce que j'ai participé à de nombreuses contestations judiciaires sur des questions relatives à l'environnement et, comme mon collègue l'a déclaré, tous les droits fondamentaux reconnus par la common law découlent du droit de propriété.

Les défenseurs de l'environnement se trouvent souvent dans la situation où ils pourraient utiliser l'atteinte à la propriété pour fonder un recours de common law ou pour démontrer l'existence d'une nuisance. Tous ces droits découlent de notre droit de protéger nos biens. Mais je suis convaincu que si effectivement, et dans certains cas-et je le pense toujours-un droit de propriété inscrit dans la Constitution pourrait faciliter la protection l'environnement, cette garantie aura comme conséquence générale de créer une grande confusion, de donner beaucoup de travail aux avocats, aux juges, parce que je ne pense pas qu'il existe une loi au Canada qui n'ait pas de répercussion sur le droit de propriété. Je ne pense pas que l'on a suffisamment examiné cette question pour pouvoir l'inscrire dans la Constitution.

D'après moi, il ne faudrait pas inscrire le droit de propriété dans la Constitution tant qu'on n'aura pas également inscrit les droits environnementaux, et cela pour guider les tribunaux. Mais je ne voudrais pas critiquer un vieil ami qui nous a aidé à nous débarrasser des pluies acides, ce dont, je pense, nous devions tous nous réjouir.

M. Darling: Je suis d'accord avec vous sur la question du droit de propriété, madame, parce que l'environnement et les pluies acides sont des sujets qui m'intéressent beaucoup. Cependant, je crois que vous avez dit, madame Rutherford, que la loi fédérale est, au mieux, tout juste acceptable et, au pire, légèrement préférable aux règlements sur l'environnement en vigueur en Tchécoslovaquie.

Mme Rutherford: Je ne pense pas avoir dit cela.

M. Darling: Bien sûr que non, je force un peu la note. Mais dois-je comprendre que, d'après vous, la législation fédérale dans le domaine de l'environnement est inacceptable?

Mme Rutherford: Je pense qu'on pourrait facilement l'améliorer.

M. Darling: Ce n'est pas ce que je vous ai demandé. Je sais qu'il serait facile de l'améliorer.

Le vice-président (M. Martin): Je crois qu'il faut aller de l'avant. M. Muldoon doit nous quitter. Il doit partir à 21 heures et nous n'avons pas fini le tour de questions. Je dois dire que j'ai été tellement fasciné par cet échange que j'ai oublié d'intervenir. Je rappellerai donc aux députés que nous allons tenter de terminer la séance pour 21 heures, pour que tout le monde ait la chance de parler.

Mme Catterall: C'est pour cette raison que j'invoquais le Règlement, monsieur le président, pour vous rappeler à vos devoirs.

It is an interesting point that's been raised, though, because I have not seen a rationale for entrenching property rights in the Constitution. Yet the very first change to the Constitution is introduced on page 2 of the constitutional proposals, and I'd really like, if Mr. Darling or anybody else can provide a rationale, to know why it is there and why it's so important that it's number one.

• 2045

As far as I know, there isn't a problem with property rights as such. The right to not have your property expropriated without compensation is pretty well entrenched in Canadian law, so I don't understand the need for it. I'd like to have that discussion some time before we finish our study.

I'm getting the feeling that a shell game is going on here. We're throwing in property rights and we know that people will then say let's have environmental rights. That's our way of inching property rights into the Constitution. When I don't see any reason given for doing something, I wonder why it's there and I become a little bit leery of talking about empirors and nakedness and so on.

We do seem to be getting into a position, and I'm not quite sure how we got here, in which we're trading off one against the other. We're not dealing with whether we need property rights as an entity, with whether we need environmental rights as a separate issue.

We had an earlier presenter who was attempting to make some comparisons between the American division of responsibilities and the federal government on environmental issues. I'm sure you have read that testimony. He was making a point about not entrenching environmental rights when you have a system of common law and about it being a different situation altogether when you have a system of civil law. That's one kind of difference we've had presented to us.

The other came from the minister when he said that he didn't think we should entrench environmental rights because that put too much power in the hands of the courts as opposed to in the hands of legislators. I didn't get a very satisfactory explanation from him as to why he thought property rights should be in the Constitution but environmental rights should not. Much as I'm trying to separate the two and deal with them as distinct entities on their own merits, I wonder whether you have any ideas on both of those things.

Could you clarify for us, from the perspective of Canadian law and the Constitution, why it's a different thing to have, say, environmental rights under a common law system than under a civil system. Secondly—and I don't want to try to second—guess the minister—could you clarify the relative merits of having property rights but not environmental rights or vice versa?

[Translation]

On a soulevé une question fort intéressante parce que je ne sais pas pour quelle raison on souhaite garantir le droit de propriété par la Constitution. Cependant, le tout premier changement que l'on souhaite apporter à la Constitution est présenté à la page 2 des propositions constitutionnelles et j'aimerais que M. Darling ou quelqu'un d'autre m'explique pourquoi, pourquoi on mentionne ici le droit de propriété et pourquoi ce droit est à ce point important qu'on doive lui accorder la première place.

Je ne pense pas que le droit de propriété soulève des problèmes. Le droit de ne pas être exproprié sans être indemnisé est déjà bien garanti en droit canadien, c'est pourquoi je ne comprends pas la raison d'être de ce changement. J'aimerais que l'on aborde cette question avant de terminer notre étude.

J'ai l'impression qu'on est en train de jouer à un jeu. On lance l'idée du droit de propriété tout en sachant que d'autres parleront des droits de l'environnement. C'est une façon de faire glisser le droit de la propriété dans la Constitution. Or, quand je n'arrive pas à percer la raison des choses, je me demande pourquoi elles sont ce qu'elles sont cela me fait beaucoup hésiter à parler d'empereur et de nudité.

Je crois que nous nous trouvons dans une situation—et je ne sais pas très bien comment nous en sommes arrivés là, dans laquelle nous tentons de troquer une chose contre une autre. Nous ne sommes pas en train de nous demander si nous avons vraiment besoin du droit de propriété ou s'il faut aborder de façon distincte les droits de l'environnement.

Nous avons entendu un témoin qui tentait de comparer la situation des États-Unis en matière de répartition des responsabilités à celle du gouvernement fédéral dans le dossier de l'environnement. Je suis certaine que vous avez lu ce témoignage. Il a soutenu qu'il n'était pas souhaitable de constitutionnaliser les droits de l'environnement dans un système de common law et que la situation est complètement différente lorsqu'il s'agit d'un système de droit civil. Voilà une des différences qui nous a été mentionnée.

L'autre motif a été invoqué par le ministre lorsqu'il a déclaré qu'il n'estimait pas souhaitable de constitutionnaliser les droits de l'environnement parce que cela aurait pour effet d'attribuer trop de pouvoirs aux tribunaux et d'en retirer aux législateurs. Les explications qu'il a données pour tenter de justifier l'inscription du droit de propriété dans la Constitution et l'exclusion des droits de l'environnement ne m'ont pas vraiment convaincue. J'essaie de distinguer ces deux notions et de les aborder en tant qu'entités distinctes ayant chacune leur contexte, mais je me demande si vous avez des idées sur ces sujets.

Pourriez-vous nous expliquer, dans la perspective du droit canadien et de la Constitution, pourquoi les droits environnementaux dans un système de common law diffèrent de ceux qui feraient partie d'un système de droit civil. Deuxièmement—et je ne cherche pas à faire mieux que le ministre—pourriez-vous préciser quel serait l'intérêt de garantir le droit de propriété en excluant les droits de l'environnement ou de faire le contraire?

Ms May: I agree with you. I certainly hope that what I said in the short form didn't come out that we only need environmental rights because we're going to be stuck with property rights. There's no reason to bring property rights into the Charter. We don't have arbitrariness and the expropriation of property without compensation.

When you look at where the pressure for property rights is coming from, from the real estate associations, I think we're really looking at a risk—and my view is that risk is grave. There certainly is a risk in environmental law with the entrenchment of property rights. I think there's a significant and grave risk to land—use planning, which of course has its environmental implications. I think land—use planning would be really turned on its head by the entrenchment of property rights and the number of court cases that would arise as a result. I think that's where the impetus is coming from.

I don't think there is a rational explanation for thinking that you want property rights in the Charter but environmental rights don't need to be there. I don't want to assume that the minister was being inconsistent there. However, I don't think there is any need for property rights to be in the Constitution, and we can do a great deal with the legislation.

I think the point is a good one. If we have anything entrenched in the Charter, we should have the legislative action as well, because we don't want to be looking to the courts for all of our environmental actions and interpretations.

Mr. Taylor: I have a quick comment before my question. I believe the constitutional negotiations are exactly that: negotiations. I believe there are items that get put on the table that won't in fact be there at the end. With all due respect to my colleagues across the table, I think the property rights question is a throw-away. The government put it in there to negotiate out. In fact they are going to find that the property rights question is not there when the package is complete. That's my prediction, and I leave it on the table for them to deal with.

• 2050

More importantly, though, is the matter of the bill before us. You talked a lot about sustainable development and definition. I would go back to Bill C-13 again. The definition is simply right out of the Brundtland report. You're defining it much more clearly here. I have another question as well. If the definition that goes in here is broader than the Brundtland definition, is the Bill C-13 definition at all important? If this one isn't, is it important for us to broaden the definition of "sustainable development" in Bill C-13?

[Traduction]

Mme May: Je suis d'accord avec vous. J'espère vraiment que ce que j'ai dit en résumé ne signifie pas que nous avons besoin des droits de l'environnement pour la seule raison qu'on nous a imposé le droit de propriété. Il n'y a aucune raison qui justifie la constitutionnalisation du droit de propriété. Il n'y a pas d'arbitraire dans ce domaine, ni d'expropriation de biens sans indemnité.

Lorsqu'on regarde d'où émanent les pressions favorables au droit de propriété, à savoir les associations de courtage immobilier, je pense que cela donne un signal et d'après moi c'est un signal de danger. La constitutionnalisation du droit de propriété risque de nuire aux droits de l'environnement. Je pense qu'il y a là un danger grave pour la planification de l'utilisation des sols, domaine qui a manifestement de nombreuses répercussions sur l'environnement. Advenant l'inscription du droit de propriété dans la Constitution, la planification de l'utilisation des sols serait presque impossible, avec le nombre des contestations auxquelles cela donnerait lieu. Je pense que c'est là l'origine de cet amendement.

Je ne crois pas qu'il existe une explication rationnelle à l'inscription dans la Charte du droit de propriété et de l'exclusion des droits environnementaux. Je ne veux pas dire que le ministre a fait preuve d'incohérence sur ce point. Cependant, j'estime que rien ne justifie l'inscription du droit de propriété dans la Constitution et que nous pouvons faire beaucoup avec les lois actuelles.

Pour moi, c'est là une excellente remarque. Si nous voulons utiliser la Charte pour garantir un droit, il faudrait également garantir l'action législative, parce que nous ne voulons pas être obligés de nous adresser aux tribunaux pour toutes les mesures à prendre dans le domaine de l'environnement et pour les interprétations à donner aux lois en vigueur.

M. Taylor: Je ferai un bref commentaire avant de poser ma question. Les négociations constitutionnelles portent bien leur nom: il s'agit de négociations. On a inscrit à l'ordre du jour des questions que l'on ne retrouvera pas à la fin des négociations. Avec tout le respect que je dois à mes collègues d'en face, je dirai que la question du droit de propriété est un écran de fumée. Le gouvernement a inséré cette clause pour l'utiliser comme base de négociation. En réalité, la question du droit de propriété ne figurera pas dans le projet final. Voilà ce que je prédis et je laisse cette question à l'ordre du jour pour que ceux d'en face s'en occupent.

Le projet de loi qui nous est soumis me paraît, lui, beaucoup plus important. Vous avez beaucoup parlé de développement durable et de sa définition. Je reviendrai au projet de loi C-13. La définition qu'on y trouve est celle du rapport Brundtland. Vous précisez davantage cette notion ici. J'ai une question à vous poser. Si la définition choisie ici est plus large que celle de la Commission Brundtland, qu'elle peut-être l'importance de la définition retenue dans le projet de loi C-13? Si cette définition ne l'est pas, est-il important d'élargir la définition de «développement durable» que l'on trouve dans le projet de loi C-13?

Secondly, just to come back to Mr. Stevenson's argument about the nuclear reactor on one hand and the dog kennel on another, I think he's giving us arguments of protecting healthful environments. Whether you're a neighbour of a nuclear reactor or a neighbour of a dog kennel, you have certain rights that you want to protect. It may be the ability of your children to grow up properly. In the case of the dog kennel you're more than likely in a rural environment. You have perhaps your well on the same side of the property as the dog kennel's waste location. What right do you have, as the neighbour of the dog kennel, to protect your right to clean drinking water, should the waste from the dog kennel leach into your well? I think there have to be ways to protect those individuals who are near to developments of one kind or another. Perhaps you might want to comment further on that.

Mr. Muldoon: I'm still thinking through the first point, but to the second point I want to respond generically, and that concerns the role of the courts. First of all, I don't think anyone wants to use the courts as legislators and as sort of the be-all and end-all to resolve environmental dissputes. The inherent conservativism in many of the courts would work against that at any rate. The role of the courts is to adjudicate upon legitimate issues of dispute in society, where there is a need for third party arbitration. The environmental rights allow that forum to participate in the environmental realm, where it hasn't historically, even though commercial interests and all kinds of other interests can.

So we're just trying to look for a level playing field and very basic notions of equity. That's just the intent of it. The intent is not to be a panacea to all environmental woes. It just won't work, and that's not the intent of it. I've just answered the response generically like that.

Mr. O'Kurley: I have two quick questions. There was a suggestion by Elizabeth May with regard to her suggestion that the premises to my question were silly. We do regular research in my riding, and my riding includes one of the five national parks in my province. We also have a lot agriculture and probably as much industry as any other riding in western Canada. The research has consistently shown that an excess of 80% of the respondents indicated a desire to have environmental jurisdiction primarily in the provincial domain. Would you consider these responses to be silly?

Ms May: I'm sorry, you are obviously taking the argument to the extreme when pointing to ten ducks' nests and so on. I would not suggest that you were silly. I think those premises were. I don't think any responses to questions were silly. I think what we find across the country, though, is a concern that there be minimum levels of environmental protection, and only the federal government can do that—to keep my answer short.

[Translation]

Deuxièmement, j'aimerais revenir à l'exemple présenté par M. Stevenson concernant la centrale nucléaire d'un côté et le chenil de l'autre. Je pense qu'il nous donne des arguments pour protéger l'environnement. Que vous viviez à côté d'une centrale nucléaire ou d'un chenil, vous avez des droits que vous voulez protéger. Vous voulez peut-être que vos enfants grandissent dans de bonnes conditions. Si vous êtes voisin d'un chenil, il est probable que vous habitiez dans une zone rurale. Votre puits est peut-être très proche d'où s'entassent les déchets du chenil. Comment pouvez-vous, en tant que voisin du chenil, protéger votre droit à avoir une eau potable, si ces déchets s'infiltraient dans votre puits? Je pense que l'on devrait trouver des façons de protéger ceux qui habitent près de ce genre d'établissement. Vous voudrez peut-être commenter ce sujet.

M. Muldoon: Je réfléchis encore à la première question, mais je pourrais répondre de façon générale au deuxième point que vous avez soulevé, et cela concerne le rôle des tribunaux. Tout d'abord, je ne pense pas que l'on veuille vraiment transformer les juges en législateurs qui régleraient de façon définitive les litiges concernant l'environnement. La prudence dont font preuve la plupart des tribunaux militerait pour l'abandon d'une telle solution. Les tribunaux ont pour rôle de trancher les questions litigieuses qu'il est légitime de soulever dans une société, lorsque l'arbitrage d'un tiers s'impose. Les droits de l'environnement permettraient à ces instances d'intervenir dans le domaine de l'environnement, dans les cas où elles ne le faisaient pas dans le passé, même si les personnes qui avaient des intérêts commerciaux et autres pouvaient le faire.

Nous voulons tout simplement avoir des règles de jeu identiques pour tous et que soient respectées les notions fondamentales d'équité. Voilà la raison d'être de cette proposition. Il ne s'agit pas d'apporter une panacée à tous les maux de l'environnement. Cela serait impossible et ce n'est pas là notre intention. Je vous ai répondu d'une façon très générale.

M. O'Kurley: J'ai deux petites questions. Elizabeth May a laissé entendre que les hypothèses sur lesquelles je fondais ma question étaient stupides. Nous effectuons régulièrement des sondages dans ma circonscription qui comprend un des cinq parcs nationaux de ma province. Il y a également beaucoup d'agriculture dans cette circonscription et probablement autant d'industries que dans la plupart des autres régions de l'ouest du Canada. Nos recherches démontrent régulièrement que plus de 80 p. 100 des personnes interrogées souhaitent que les questions reliées à l'environnement relèvent principalement de l'instance la provinciale. Pensez-vous que ces réponses soient stupides?

Mme May: Il est évident que vous poussez le bouchon un peu loin lorsque vous parlez de dix nids de canards. Je ne me permettrais pas de laisser entendre que vous êtes stupide, mais je pense que les hypothèses de base l'étaient. Je ne crois pas que la réponse que l'on apporte à une question puisse être stupide. Selon moi, l'on dans toutes les régions du pays on constate que les citoyens veulent que l'on applique des normes minimales pour protéger l'environnement et que seul le gouvernement fédéral est en mesure de le faire—cela pour vous répondre brièvement.

• 2055

Mr. O'Kurley: The other question is with regard to the global nature of environmental concerns. Some might see the per capita measure as being used often in a manipulative way, but the reality is that Canada still produces between 1% and 2% of the total amount of greenhouse gas emissions.

There has been a lot of emphasis on trying to manage those emissions, that 1.5% or whatever it is. To what extent have your organizations been involved in managing or limiting some of the real polluters such as the Soviet Union, China, India and those? Have you done anything to try to limit the amount of pollution they are putting into the atmosphere?

Ms May: When you talk about real polluters, we are still looking at a situation where the bulk of the fossil fuels burned, whether per capita or total, are burned by the industrialized world. As you say, Canada is one of the worst in the world per capita. We're second only the U.S. in terms of the amount of carbon we're putting into the atmosphere per capita. Even when you take out the per capita, the real polluters are still in the industrialized world. We're the cause of a significant change in the planet's atmosphere.

What have we done in terms of our organizations? We're pushing towards international action that will involve very clearly. . . If countries like China and India don't sign on and then they develop their coal potential, as you know, it will come to nothing that we have taken other international actions.

We're not just targeting Canada. Frankly, on the international stage Canada has been doing quite a good job in terms of a number of the issues heading into the Brazil 1992 conference. I don't think our position on global warming is as strong as it should be, but we are in a position to be a bridge between what's now a very big divide between north and south on these issues heading towards the Brazil conference.

Mr. Darling: What you brought up regarding world pollution is very important. We, the industrialized areas, have done a pretty darned good job of polluting the whole bloody atmosphere. Here we are with China, which isn't too well off, and we know the state of the Soviet Union. Yet those two are more interested in getting jobs, jobs, jobs. That's a familiar sight here.

We in the industrialized world should be able to dig down, whether it's going to hurt or not, to help China and Russia rebuild their industry and to do it so it's environmentally sound. It's going to pay us in the long run, but that's going to be hard to sell to Canadian and American and other taxpayers. Your organizations might be able to make a great crusade to help sell that. Is there any merit to that?

Ms May: I would stand up and applaud, sir. I agree with you entirely.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): Okay. Would the witnesses like to make any final comments?

Ms Rutherford: I would just urge you to read our briefs.

[Traduction]

M. O'Kurley: L'autre question porte sur le caractère global des préoccupations environnementales. Certains pensent que les chiffres par tête habitant se prêtent souvent à la manipulation, mais il demeure que le Canada produit toujours entre 1 et 2 p. 100 du montant total des émissions de gaz à effet de serre.

On a beaucoup parlé d'essayer de contrôler ces émissions, ce fameux niveau de 1,5 p. 100. Les organismes que vous représentez ont-ils tenté de limiter les grands pollueurs comme l'Union soviétique, la Chine, l'Inde et les autres? Avez-vous tenté de limiter le volume d'émissions qu'ils rejettent dans l'atmosphère?

Mme May: Quand vous parlez des véritables pollueurs, il demeure que c'est le monde industrialisé qui brûle la majeure partie des combustibles fossiles, que l'on donne des chiffres d'ensemble ou par tête d'habitant. Comme vous le dites, le Canada est l'un des pires pays au monde pour ce qui est des émissions par habitant. Seuls les États-Unis nous dépassent au chapitre de la quantité de carbone émise dans l'atmosphère par habitant. Si l'on prend les quantités globales, ce sont encore les pays industrialisés qui sont les plus gros pollueurs. C'est surtout nous qui changeons l'atmosphère de la planète.

Qu'ont donc fait nos organismes? Nous sommes très actifs sur le plan international... Si des pays comme la Chine et l'Inde n'acceptent pas ces restrictions et qu'elles se mettent à développer leur charbon, toutes les mesures internationales qui ont été prises n'auront servi à rien.

Nous ne visons pas uniquement le Canada. Il faut reconnaître que sur le plan international, le Canada a beaucoup travaillé sur plusieurs questions qui seront examinées lors de la conférence Brésil 1992. Je ne pense pas que notre position sur le réchauffement de la planète soit aussi vigoureuse qu'elle devrait l'être, mais elle devrait toutefois nous permettre de combler l'écart qui existe entre le Nord et le Sud sur ces questions, avant la conférence du Brésil.

M. Darling: Votre remarque au sujet de la pollution dans le monde est très importante. Nous, les pays industrialisés, avons assez bien réussi à polluer tout notre atmosphère. Maintenant il y a la Chine, dont la situation n'est guère reluisante et nous connaissons celle de l'Union soviétique. Mais ces deux pays veulent surtout une chose, des emplois, encore des emplois et toujours des emplois. C'est quelque chose que nous connaissons ici.

Nous, le monde industrialisé, devrions trouver une solution, coûte que coûte, pour aider la Chine et la Russie à reconstruire leur industrie tout en respectant l'environnement. Ce serait bon pour nous à long terme, mais il sera difficile de convaincre les contribuables canadiens, américains et autres de le faire. Vos organisations pourraient peut-être lancer une croisade qui irait en ce sens. Qu'en pensez-vous?

Mme May: Je suis prête à me lever et à vous applaudir, monsieur. Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Le vice-président (M. Martin): Fort bien. Les témoins souhaitent-ils formuler un dernier commentaire?

Mme Rutherford: Je tiens simplement à vous inciter vivement à lire nos mémoires.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): We certainly will.

I know I'm speaking for all the members of this committee—and I say this not politically, but quite sincerely—that this has been excellent testimony. In fact, I think you have broken new ground in a number of areas and I think this is going to be very valuable. I tell you, it's been so good that I hated being chairman and being stuck up here not able to participate. So congratulations to all of you.

Ms May: If Mr. MacDonald had been here, I would have taken him to task for suggesting you would all need to bring pillows for our testimony tonight. I appreciate the attendance and the interest of all members of this committee and the fact that I don't see a pillow in evidence. I think that should go on the record. Thank you.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): Thank you. The meeting is adjourned.

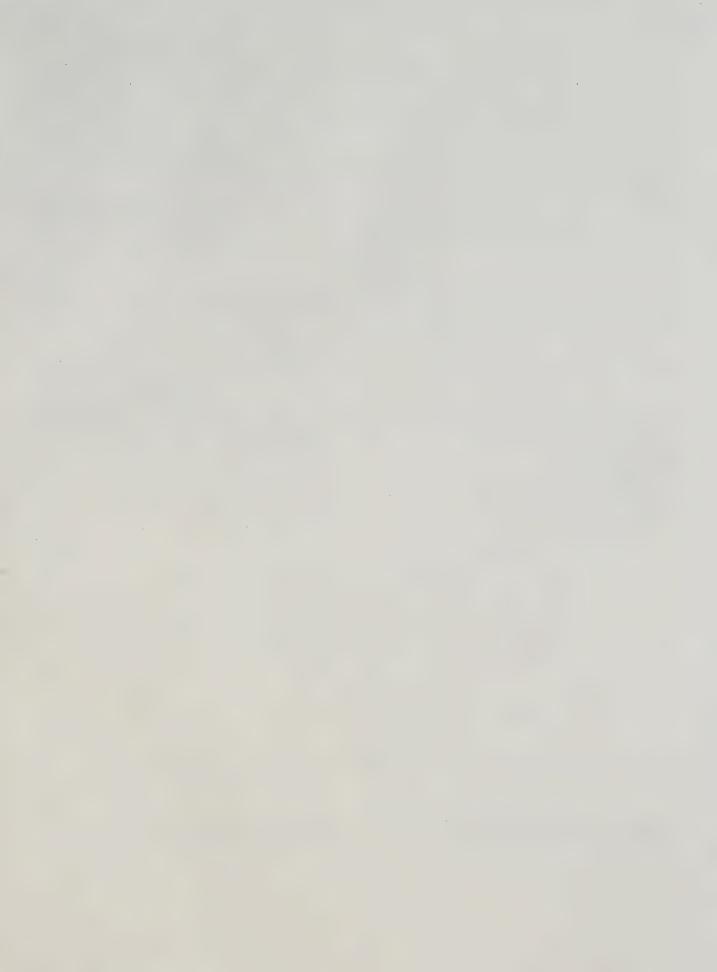
[Translation]

Le vice-président (M. Martin): Nous le ferons assurément.

Je sais que je parle pour tous les membres du comité et je ne le dis pas pour des raisons politiques, mais en toute franchise—je vous félicite de votre témoignage. En fait, je pense que vous avez fait ressortir des nouveaux aspects dans plusieurs domaines et cela nous sera fort utile. Je dois vous le dire que j'ai trouvé le débat si intéressant que j'ai regretté de présider la séance et de ne pouvoir y participer plus activement. Je vous félicite tous.

Mme May: Si M. MacDonald avait été ici, je l'aurais mis au défi de répéter sa suggestion d'apporter des oreillers pour que vous puissiez entendre notre témoignage ce soir. Je suis contente d'avoir constaté l'intérêt dont font preuve tous les membres du comité sur ces questions et du fait que je n'ai vu aucun oreiller. Il fallait, je crois, consigner cela dans le procès-verbal. Merci.

Le vice-président (M. Martin): Merci. La séance est levée.



MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Environmental Law Association:
Barbara Ruderford, Legal Counsel.
From the Pollution Probe:
Paul Muldoon, Director of Programs.
From the Sierra Club of Canada:

Elizabeth May, National Representative.

TÉMOINS

De l'Association canadienne du droit de l'environnement: Barbara Ruderford, Conseillère juridique.

De Pollution Probe:

Paul Muldoon, Directeur des programmes.

Du Club Sierra du Canada:

Elizabeth May, Représentante nationale.





Issue No. 18

Thursday, November 7, 1991

Chairperson: David MacDonald

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 18

Le jeudi 7 novembre 1991

Président: David MacDonald

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'

Government Publications

Environment

Environnement

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), "Study of the division of powers on environmental issues"

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, «Étude sur la répartition des pouvoirs en matière d'environnement»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991

Printed on recycled paper

Imprimé sur papier recyclé

24291-1

STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT

Chairperson: David MacDonald Vice-Chairpersons: Yvon Côté Paul Martin

Members

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT

Président: David MacDonald

Vice-présidents: Yvon Côté Paul Martin

Membres

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 7, 1991 (19)

[Text]

The Standing Committee on Environment met at 9:05 o'clock a.m. this day in Room 371, West Block, the Chairperson, David MacDonald, presiding.

Members of the Committee present: Marlene Catterall, Lee Clark, Jim Fulton, David MacDonald, Paul Martin, Brian O'Kurley and Ross Stevenson.

In attendance: From the Library of Parliament: Kristen Douglas, Research Officer.

Witnesses: From the Mining Association of Canada: Keith Hendrick, Chairman and Chairman of Noranda Minerals Inc., and George Miller, President. From the Mining Association of British Columbia: Tom Waterland, President and Chief Executive Officer and Melvin H. Smith, Public Policy Consultant. From the Canadian Electrical Association: Carole Burnham, Director of the Environment, Ontario Hydro, John Poirier, Solicitor, Nova Scotia Power, Hans Konow, Vice-President of Public Affairs and Lorne March, Director Environmental, BC Hydro. From TransCanada Pipeline: Gerald J. Maier, President and Chief Executive Officer and John R. Jenkins, Consultant. From the Canadian Manufacturers' Association: Paul N. Summers, Chairman, National Environmental Quality Committee and Doreen C. Henley, Director, Environmental Affairs.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of its study of the division of powers on environmental issues.

Keith Hendrick and Melvin H. Smith made opening statements and, with Tom Waterland and George Miller, answered questions.

Carole Burnham made an opening statement and, with John Poirier, Hans Konow and Lorne March, answered questions.

Gerald J. Maier made an opening statement and, with John R. Jenkins, answered questions.

Paul N. Summers and Doreen C. Henley made opening statements and answered questions.

At 10:00 o'clock a.m. the sitting was suspended.

At 10:25 o'clock a.m. the sitting resumed.

At 12:25 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 7 NOVEMBRE 1991 (19)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement se réunit à 9 h 05, à la pièce 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de David MacDonald (*président*).

Membres du Comité présents: Marlene Catterall, Lee Clark, Jim Fulton, David MacDonald, Paul Martin, Brian O'Kurley et Ross Stevenson.

Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement: Kristen Douglas, attachée de recherche.

Témoins: De l'Association minière du Canada: Keith Hendrick, président, président de Noranda Minerals Inc.; George Miller, président. De l'Association minière de la Colombie-Britannique: Tom Waterland, président et chef de la direction; Melvin H. Smith, expert-conseil en politique publique. De l'Association canadienne d'électricité: Carole Burnham, directrice de l'environnement, Hydro-Ontario; John Poirier, avocat, Nova-Scotia Power; Hans Konow, viceprésident des affaires publiques; Lorne March, directeur des l'environnement, B.C.-Hydro. ressources de TransCanada Pipelines: Gerald J. Maier, président et chef de la direction; John R. Jenkins, expert-conseil. De l'Association des manufacturiers canadiens: Paul N. Summers, président, Comité national de l'environnement; Doreen C. Henley, directrice, affaires environnementales.

Conformément à son mandat établi en vertu du paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité poursuit l'étude sur la répartition des pouvoirs en matière d'environnement.

Keith Hendrick et Melvin H. Smith font des déclarations liminaires, puis répondent aux questions avec Tom Waterland et George Miller.

Carole Burnham fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec John Poirier, Hans Konow et Lorne March.

Gerald J. Maier fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec John R. Jenkins.

Paul N. Summers et Doreen C. Henley font des déclarations liminaires, puis répondent aux questions.

À 10 heures, la séance est suspendue.

À 10 h 25, la séance se poursuit.

À 12 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Normand Radford

Le greffier du Comité

Clerk of the Committee

Normand Radford

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, November 7, 1991

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 7 novembre 1991

• 0907

The Chairman: We will call the meeting to order. We have a busy time ahead this morning. If members have looked at their schedule, they will know that we have four groups of witnesses on this morning and we are also expecting a vote after 10 a.m. So I just warn members and witnesses that this vote will dislocate our schedule a bit, though it shouldn't affect the first round of witnesses this morning, at least.

The witnesses are from the Mining Association of Canada. Mr. Keith Hendrick, the chairman of the Mining Association of Canada, is going to lead off and will introduce the people with him at the table. I believe there will be some brief opening statements. Mr. Hendrick, I think you know that we have questions from the members afterwards, and then comments and discussion. Welcome, and good morning.

Mr. Keith Hendrick (Chairman, Mining Association of Canada): Thank you very much, Mr. Chairman. We are pleased to appear before the committee this morning and to contribute to your timely study of the environment and the Constitution and to present the views of the mining industry on this important question.

Before proceeding further, I would like to introduce my colleagues. With me I have Mr. George Miller, president of the Mining Association of Canada, Mr. Tom Waterland, who is the head of the Mining Association of British Columbia, and Mr. Mel Smith, a constitutional consult to the MABC. The MAC is sharing this time slot with the MABC, who will be making a separate presentation following mine.

Let me start with a comment on the current division of governmental responsibilities for the mining industry. As owners of the resources, the provinces play the dominant role in the management of mineral resource development within their boundaries. The federal government has recognized this role for many years and reconfirmed it in 1982. Federal involvement in mineral resource policy has largely been restricted to matters involving interprovincial and international trade and taxation, as well as setting the macroeconomic climate. This is a role the provinces have largely respected.

There is therefore a clear division of responsibilities, and duplication is minimal. When environmental matters are considered, the picture becomes confused. The provinces have a detailed process for project assessment and review and all provinces have standards which the industry must meet concerning emission, effluents, land management, reclamation, community and occupational health and safety, and so on.

Le président: La séance est ouverte. Nous avons un programme très chargé ce matin. Vous aurez remarqué sur l'horaire que nous devons entendre quatre groupes de témoins, et nous nous attendons également à ce qu'il y ait un vote après 10 heures. Je tiens seulement à avertir nos membres et nos témoins que ce vote perturbera notre horaire quelque peu, mais le premier groupe de témoins devrait s'en tirer indemne.

Nous accueillons des représentants de l'Association minière du Canada. M. Keith Hendrick, président du conseil de l'Association minière du Canada, prendra tout d'abord la parole et nous présentera les personnes qui l'accompagnent. Je crois que nous entendrons des déclarations d'ouverture. Monsieur Hendrick, je suppose que vous savez que nous aurons ensuite une période de questions et réponses. Bienvenue et bonjour.

M. Keith Hendrick (président du conseil, Association minière du Canada): Merci beaucoup, monsieur le président. Nous sommes heureux de comparaître devant le comité ce matin, de contribuer à votre étude de l'environnement et de la Constitution, qui vient fort à propos, et de présenter le point de vue de l'industrie minière sur cette question importante.

J'aimerais tout d'abord vous présenter mes collègues. Je suis accompagné de M. George Miller, président de l'Association minière du Canada, de M. Tom Waterland, président-directeur général de l'Association minière de la Colombie-Britannique, et de M. Mel Smith, consultant en questions constitutionnelles auprès de l'AMCB. L'AMC comparaît en même temps que l'AMCB, qui présentera son propre exposé après le nôtre.

Permettez-moi de commencer par la répartition actuelle des responsabilités gouvernementales à l'égard de l'industrie minière. En tant que propriétaires des ressources, les provinces jouent un rôle prépondérant dans la gestion des ressources minérales mises en valeur à l'intérieur de leurs frontières. Le gouvernement fédéral reconnaît ce rôle depuis de nombreuses années et l'a confirmé en 1982. La participation fédérale aux politiques minières s'est surtout limitée aux questions touchant au commerce interprovincial et international, à la fiscalité, ainsi qu'au climat macroéconomique. C'est un rôle que les provinces ont dans une grande mesure respecté.

La répartition des responsabilités est donc très claire, et il n'existe presque aucun chevauchement. Toutefois, quand des questions d'environnement entrent en ligne de compte, la confusion s'installe. Les provinces ont un processus détaillé d'évaluation et de révision de chaque projet et ont toutes adopté des normes que l'industrie doit respecter en ce qui concerne les émissions, les effluents, la gestion des sols, la remise en état, la santé et la sécurité de la communauté et des employés, etc.

Federal environmental responsibilities arise in a less concrete fashion and are both general and specific. Broadly based or generic initiatives have been undertaken under the general label of sustainable development. For example, the green plan is the umbrella for a series of non-sectoral initiatives. The federal government has also been active on the international front in pursuing multilateral agreements.

On the other hand, specific federal environmental powers are being applied to air and water. These involve areas where environmental impacts that cross international and interprovincial boundaries are perceived to exist. One example would be the Canada–U.S. Agreement on Acid Rain, in which the goal is to reduce transboundary flows of sulphur dioxide. Another example is the efforts of the International Joint Commission to limit chemical effluents on the Great Lakes.

• 0910

Federal powers are also being strongly applied to management of the fish habitat. This is an area that is of increasing concern to the mining industry, especially in British Columbia, where federal activities have gone much beyond their formal focus on anadromous species such as salmon. The impact of federal activities, as experienced and practised by the mining industry, is that any major project or expansion requires a company to satisfy not only the requirements of the province but also some eight federal departments and agencies. Mr. Chairman, I can assure you that from the perspective of the mining industry the regulatory burden is not decreasing.

Let me turn to the issue of constitutional change. The recently tabled federal proposals have suggested major reform to some of the federal government's current responsibility areas, including mining. Proposal 24 suggests in effect that the federal government is prepared to withdraw from mining, although what the word "mining" means in this context has not yet been defined.

The federal proposals explicitly identify a federal role in international affairs, native affairs, research and development, economic development, and management of the economic union. The document also suggests a continuing federal role, albeit one shared with the provinces, in the areas of environment, sustainable development, and regional policy. Federal involvement with mining will continue to cover a number of federal departments and agencies: Indian and Northern Affairs; Finance; Industry, Science and Technology; Energy, Mines and Resources; Environment Canada; Fisheries and Oceans; Atomic Energy Control Board; External Affairs and International Trade. Each of these entities substantially affects the business climate for the minerals and metals sector.

[Traduction]

Les responsabilités fédérales en matière d'environnement touchent des domaines moins concrets et sont aussi bien générales que particulières. Des initiatives de grande envergure ont été entreprises sous le vocable général de développement durable. Par exemple, le plan vert regroupe toute une série d'initiatives non sectorielles. Le gouvernement fédéral a aussi été actif sur la scène internationale, dans la recherche d'ententes multilatérales.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a recours à des pouvoirs précis en matière d'environnement en ce qui a trait à l'eau et à l'atmosphère. Il s'agit de domaines où l'on suppose que l'impact sur l'environnement traverse des frontières internationales et interprovinciales. Un exemple serait l'entente canado-américaine sur les pluies acides, dont l'objectif est de réduire les mouvements transfrontaliers d'anhydride sulfureux. Les efforts de la Commission mixte internationale en vue de limiter les effluents chimiques dans les Grands Lacs constituent un autre exemple.

Le gouvernement fédéral applique aussi largement ses pouvoirs à la gestion de l'habitat du poisson. D'ailleurs, ce domaine préoccupe de plus en plus l'industrie minière, surtout en Colombie–Britannique, où les activités du gouvernement fédéral vont bien au-delà de tout ce qui touche aux espèces anadromes, comme le saumon. Cela étant, tous les nouveaux développements et les travaux d'expansion envisagés par une compagnie minière doivent non seulement être conformes aux exigences de la province, mais également à celles d'une bonne huitaine de ministères et organismes fédéraux. Et je peux vous garantir, monsieur le président, que du point de vue de l'industrie minière, le fardeau réglementaire est loin de s'alléger.

Passons à présent à la question des changements constitutionnels. Dans ses récentes propositions, le gouvernement fédéral envisage d'apporter d'importantes réformes à certains des domaines relevant actuellement de sa compétence, notamment le secteur minier. Ainsi, la proposition 24 stipule que le gouvernement fédéral est disposé à se retirer du secteur des mines, bien que, dans ce contexte, le terme «mines» ne soit pas encore défini.

Dans ces mêmes propositions, on attribue au gouvernement fédéral un rôle dans les domaines suivants: affaires internationales, affaires autochtones, recherche et développement, expansion économique et gestion de l'union économique. De plus, on recommande que le gouvernement fédéral conserve son rôle, même s'il doit le partager avec les provinces, dans les secteurs de l'environnement, du développement durable et de la politique d'expansion régionale. La participation du gouvernement fédéral dans le secteur minier continuera d'intéresser un certain nombre de ministères et organismes fédéraux: Affaires indiennes et Nord canadien; Finances; Industrie, Sciences et Technologie; Énergie, Mines et Ressources; Environnement Canada; Pêches et Océans; Commission de contrôle de l'énergie atomique et Affaires extérieures et Commerce extérieur. Or, chacun de ces organisme est en mesure d'infléchir de façon marquée le climat des affaires du secteur minier et sidérurgique.

Apart from its responsibilities in the north—uranium and environment—the federal government has little direct involvement. The exclusive jurisdiction of the provinces to manage and develop their resources is not being compromised; indeed, most federal activities complement those of the provinces.

The Mining Association understands that the activities of Energy, Mines, and Resources, particularly those of the mineral policy sector, could be the primary target of a federal withdrawal from mining. In our view the activities of the mineral policy sector of EMR do not duplicate or overlap with provincial activities. At a national level, since the programs of many federal departments have a major impact on our industry, the federal government must retain a critical mass of mining expertise and knowledge. The importance of this sector to the national economy demands that the federal government not abandon the field entirely. In my view, the emasculation or elimination of the mineral, economic and policy expertise within Energy, Mines and Resources would be a grave mistake. Thus withdrawal from mining presents a number of concerns to the mining industry.

On the other hand, the stated intention of the federal government to streamline the process of government in Canada presents a timely opportunity to address a growing problem area, that of the respective roles of the federal and provincial governments in environmental regulations. Of particular concern are federal initiatives that are being pursued without any apparant concern for duplication, overall burden, or the cost of delay and uncertainty. It is the industry's view that the respective roles and responsibilities of the federal and provincial governments are being increasingly blurred by the eagerness of each level of government to enact environmental legislation and regulation.

Dealing with duplication, the federal environmental assessment review bill, Bill C-13, poses major concerns for business. Harmonizing the requirements of this federal legislation with the provinces is essential. The constitutional discussions create an opportunity to explore ways to reduce the extent of dual jurisdiction, thus streamlining the assessment process.

A second example relates to the environmental effects monitoring guidelines proposed by the Department of Fisheries and Oceans. These represent substantial overlap with the provinces—for example, the protocols established under provincial legislation in British Columbia and with Ontario's municipal industrial strategy for abatement program.

[Translation]

Cependant, outre ses responsabilités vis-à-vis de la région septentrionale—en matière d'uranium et d'environnement—le gouvernement fédéral n'intervient que très peu de façon directe. Les compétences exclusives des provinces en ce qui concerne la gestion et l'exploitation de leurs ressources naturelles ne sont pas remises en cause; en fait, la majorité des activités du gouvernement fédéral viennent se superposer à celles des provinces.

Ce faisant, l'Association minière du Canada a cru comprendre que les activités d'Énergie, Mines et Ressources, surtout celles ayant trait au secteur de la politique minérale, pourraient être les premières faisant l'objet d'un retrait du gouvernement fédéral dans ce domaine. Et pourtant, selon nous, il n'y a aucun chevauchement entre ce que fait Énergie, Mines et Ressources, d'une part, et les provinces, d'autre part, dans le domaine de la politique minérale. Comme les programmes de plusieurs ministères fédéraux ne sont pas sans avoir une incidence réelle sur notre industrie, nous estimons qu'à l'échelon national, le gouvernement fédéral se doit, pour le moins, de conserver une certaine masse critique en ressources et en compétences. L'importance de ce secteur pour l'économie nationale exige que le gouvernement fédéral n'abandonne pas totalement le terrain. J'estime que l'émasculation ou l'élimination des ressources techniques, économiques et politiques d'Énergie, Mines et Ressources serait une grave erreur. Voilà pourquoi l'éventuel retrait du gouvernement fédéral du secteur minier inquiète grandement l'industrie minière.

Par contre, l'intention déclarée du gouvernement fédéral de rationaliser le processus de gouvernement au Canada présente l'occasion rêvée de régler un problème qui ne cesse de grossir, celui des rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de réglementation environnementale. Les initiatives fédérales entreprises sans qu'on se préoccupe, apparemment, du dédoublement, de l'accroissement du fardeau imposé à l'industrie ou de l'augmentation des coûts dus au retard et à l'incertitude nous inquiètent plus particulièrement. L'industrie estime que les responsabilités et les rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux sont de plus en plus éclipsés par l'ardeur que met chaque instance gouvernementale à adopter lois et règlements dans le domaine de l'environnement.

S'agissant de dédoublement, le projet de loi C-13 du gouvernement fédéral sur les évaluations environnementales préoccupe grandement notre industrie. Il est essentiel que nous parvenions à harmoniser les dispositions de cette mesure législative fédérale avec celles des provinces. Le débat constitutionnel nous donne, là aussi, la possibilité d'envisager des façons de réduire les cas de double compétence, et donc de rationaliser le processus d'évaluation.

On pourrait également parler des lignes directrices sur la surveillance des incidences environnementales, proposées par le ministère des Pêches et Océans. Ces lignes directrices se trouvent, en effet, à recouper très nettement ce que font les provinces, par exemple, dans le cas des protocoles établis par voie de législation provinciale en Colombie-Britannique et de la stratégie industrielle municipale de l'Ontario relative au programme de réduction de la pollution.

While the mining industry has serious concerns about the proliferation of federal and provincial initiatives, there have been some recent examples of an improved interjurisdictional relationship on occupational health and safety, such as the workplace hazardous materials information system. We see no reason why such a co-operative approach did not work in the environmental area.

The mining industry places environmental responsibility at the top of its agenda. The industry's track record of improving its environmental performance demonstrates its concern. Equally, however, governments have a responsibility to industry to present a policy and regulatory environment that is appropriate, consistent, fair, and above all does not impose conflicting and cumulative burdens.

• 0915

The minerals and metals industry, along with other industrial sectors, cannot effectively compete in the international arena if it's having to cope with the increased cost created by federal–provincial regulatory duplication at home.

Let me summarize all of that, Mr. Chairman. First, we would be very concerned that the constitutional discussions could result in any reduction in federal capability to both understand the minerals and metal industry and to take policy initiatives that can enhance mining's ability to compete internationally, to contribute to Canada's economic future. Diminution of the mineral economic and policy capability in the Department of Energy, Mines and Resources has irreversibly damaged the government's ability in this regard.

Second, we see the process of constitutional reform as an opportunity for the federal and provincial governments to review the burgeoning level of environmental initiatives and demands being placed on the industry. In particular, both levels of government must consider how they can harmonize their initiatives, minimize the overlap, and streamline administration of environmental regulations. The disturbing and costly trends of overlap and duplication have to be halted.

The Mining Association of Canada thanks the committee for this opportunity to present our views on the constitutional issues affecting mining and the environment. I now turn to my colleagues from the Mining Association of British Columbia.

Mr. Tom Waterland (President and Chief Executive Officer, Mining Association of British Columbia): Mr. Chairman, our brief will be presented today by Mr. Mel Smith. Mr. Smith is a well-known constitutional expert in

[Traduction]

Bien que l'industrie minière craigne la prolifération d'initiatives fédérales et provinciales, il faut reconnaître qu'on nous a récemment donné un exemple d'amélioration des relations entre les différentes instances gouvernementales en matière de santé et de sécurité au travail; je veux parler du système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail. Nous ne voyons donc pas pourquoi ce genre de coopération ne pourrait pas fonctionner dans le domaine de l'environnement.

L'industrie minière place la responsabilité environnementale en tête de toutes ses préoccupations. D'ailleurs, notre dossier sur le plan de l'amélioration de nos réalisations au chapitre de l'environnement parle de lui-même. Il n'en demeure pas moins que les gouvernements sont investis d'une certaine responsabilité envers l'industrie, celle de proposer une politique et un régime réglementaire appropriés, logiques, justes et, par-dessus tout, qui ne soient pas synonymes de dédoublement et de cumul des fardeaux.

L'industrie minière et sidérurgique, ainsi que les autres secteurs industriels, ne peuvent pas vraiment être concurrentiels sur la scène internationale s'ils doivent subir une augmentation de coût découlant d'un chevauchement des règlements provinciaux et fédéraux dans leur propre pays.

Permettez-moi, à présent, monsieur le président, de vous résumer tout cela. Nous redoutons particulièrement que le débat constitutionnel puisse donner lieu à une diminution de la capacité du gouvernement fédéral, d'une part, de comprendre l'industrie minière et sidérurgique et, d'autre part, d'adopter des initiatives qui soient susceptibles de stimuler la compétitivité de notre secteur à l'échelle internationale ainsi que notre capacité de contribuer à l'avenir du Canada. D'ailleurs, la diminution de la capacité d'intervention technique, économique et politique du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a amputé de façon irréversible la capacité du gouvernement à cet égard.

Deuxièmement, nous estimons que le processus de réforme constitutionnelle est l'occasion rêvée, pour les gouvernements fédéral et provinciaux, de réexaminer les initiatives naissantes prises dans les domaines de l'environnement ainsi que les exigences imposées à notre industrie. Les deux ordres de gouvernement devraient plus particulièrement se demander comment harmoniser leurs initiatives, limiter les chevauchements et rationaliser l'administration des règlements environnementaux. Il faut absolument se dégager de la spirale perturbatrice et coûteuse des chevauchements et des dédoublements entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Au nom de l'Association minière du Canada, je tiens à remercier le comité de nous avoir donné l'occasion de lui présenter notre point de vue sur les questions constitutionnelles qui ont une incidence sur le secteur minier et sur l'environnement. Je vais à présent laisser la parole à mes collègues de l'Association minière de la Colombie-Britannique.

M. Tom Waterland (président-directeur général, Association minière de la Colombie-Britannique): Monsieur le président, c'est Me Mel Smith, un expert constitutionnaliste très connu au Canada, qui va vous

Canada. He has served as constitutional adviser to four successive premiers of the Province of British Columbia. He now is acting as an adviser and a consultant to the Mining Association of British Columbia.

Mr. Melvin H. Smith (Public Policy Consultant, Mining Association of British Columbia): Mr. Chairman, members, the Mining Association of British Columbia expresses its thanks to the committee for the opportunity to appear before it today. We hope we can contribute to your study on the future role of the federal government in the regulation of the environment.

We understand this study will make recommendations for constitutional change, and these recommendations will be submitted to the special joint committee on the Constitution by December of this year.

Our brief proposes a division of constitutional responsibility between the two levels of government with respect to environmental regulation, which we believe is superior to alternative approaches such as decentralization, delegation and concurrency. We propose to illustrate how this approach could work, and list some of the benefits that would follow.

I might direct your attention to appendix B. This contains a precise text of what the distribution of powers might look like if we took what we call a "segmented" approach to environmental regulations under the new Constitution.

As you know, the Constitution now makes no express reference to which level of government has jurisdictional responsibility for the environment, but that has not proved a barrier to government action. Each level of government, to the extent that it concerns itself at all with the constitutional basis for regulating this activity, relies on other heads of power within the Constitution, or broad and general terminology.

As a consequence, both levels of government are falling over one another in attempting to regulate this field. The result is chaos. Resource users are confused as to which level of government has jurisdiction. Decisions are delayed through intergovernmental turf battles. Court intervention on jurisdictional issues is increasingly apparent. Crippling costs to the industry are resulting, and above all, the taxpayer is paying dearly for the overlap and inefficiencies.

That there is a serious problem of duplication, waste and overlap is not just the complaint of the provinces or the stakeholders involved in the process. The ministerial task force on program review, under the chairmanship of the former Deputy Prime Minister, the Hon. Erik Nielsen, clearly recognized the problem. The Nielsen task force reported in 1985, having reviewed 33 programs of the Department of the Environment. The study team made more

[Translation]

présenter notre mémoire. Me Smith a été conseiller en matière de constitution de quatre premiers ministres de la Colombie-Britannique et il est à présent conseiller auprès de l'Association minière de la Colombie-Britannique.

M. Melvin H. Smith (consultant en politique publique, Association minière de la Colombie-Britannique): Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, l'Association minière de la Colombie-Britannique vous remercie de lui avoir donné la possibilité de comparaître devant vous aujourd'hui. Nous espérons que nous pourrons vous aider dans votre analyse du futur rôle que le gouvernement fédéral devrait assumer dans la réglementation de l'environnement.

Nous avons cru comprendre que vous alliez formuler des recommandations en vue d'apporter des changements constitutionnels et que ces recommandations seront soumises au comité mixte spécial sur la Constitution du Canada d'ici le mois de décembre prochain.

Dans notre mémoire, nous proposons une répartition des compétences entre les deux ordres de gouvernement en ce qui a trait à la réglementation de l'environnement, répartition que nous croyons supérieure à d'autres approches, telles que la décentralisation, la délégation ou la concurrence des pouvoirs. Nous allons à présent illustrer cette approche et vous citer certains des avantages que l'on pourrait en retirer.

Je me permettrai d'attirer votre attention sur l'annexe B, qui contient un texte énonçant précisément le type de répartition des pouvoirs que l'on pourrait envisager dans le cadre d'une approche «étapiste» de la réglementation environnementale en vertu de la nouvelle Constitution.

Comme vous le savez, la Constitution ne précise pas actuellement de façon expresse quel ordre de gouvernement a compétence en matière d'environnement, ce qui n'a pas empêché d'ailleurs les différents gouvernements d'agir dans le domaine. Chaque instance gouvernementale, dans la mesure où elle désire vraiment régir ce domaine d'activité, dans les limites fixées par la Constitution, s'appuie sur d'autres dispositions de cette Constitution ou sur une terminologie large et générale.

Résultat: on constate un chevauchement des activités des deux ordres de gouvernement dans leurs tentatives de réglementer le domaine en question. Le chaos est inévitable, et les utilisateurs des ressources ne savent plus très bien quel ordre de gouvernement est compétent. Les décisions sont retardées à cause de luttes intergouvernementales, et on a de plus en plus fréquemment recours aux tribunaux, à qui l'on demande de trancher les questions de compétence. Le tout se traduit par des coûts écrasants pour l'industrie, mais c'est surtout le contribuable qui paie chèrement les chevauchements et les inefficacités de nos gouvernements.

Les provinces et les différents intervenants ne sont pas les seuls à se plaindre du grave problème de dédoublement et de gaspillage des ressources. Le groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, que présidait l'ancien vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen, avait clairement mis le doigt sur ce problème. Le groupe d'étude Nielsen a fait un rapport en 1985, après avoir examiné 33 programmes du ministère de l'Environnnement, rapport dans

than 150 specific recommendations having the potential to reduce the department's planned expenditure over a four-year period by approximately \$40 million. They also had the potential to generate in the order of \$90 million from increased revenues over the same period.

• 0920

The study team's historical analysis confirmed that federal and provincial efforts have produced a multitude of laws, legislative overlap and confusion across Canada. These overlaps, as has been outlined in the brief presented this morning, are resulting in unnecessary and burdensome costs to the industry, which if left unchecked will choke off new investment, may even force plant and mine closures, destroy some communities and harm Canada's balance of payments.

As I mentioned a minute ago, the constitutional basis for governmental action on subject by either level of government is to be found in part on a number of specific heads of power in sections 91 and 92 of the Constitution Act, 1867. In addition to those, section 109 of the Constitution makes is abundantly clear that the proprietary interest over all lands, mines, and minerals belongs to the crown in right of the province.

The elements that normally attach to the concept of proprietary interest or ownership are comprehensive and allembracing. Those rights that attach to proprietary interest normally include the right to divest in whole or in part an interest in such lands, but above all to enjoy the use of such lands. This enjoyment is of course subject to certain limitations, but it is important to stress that it primarily falls to the provinces, not the federal government, to decide what those limitations are. This is because it is the province that retains to itself the role of landlord over crown land, whatever form of tenure it enters into, whether it be crown lease, mineral lease, mineral claim or forest management licence. Moreover, it is also the provinces and not the federal government that have the power to legislate in the field of property and civil rights or on local matters within the province.

Without question there are areas of federal responsibility that touch upon the exercise by the provinces of their proprietary and legislative powers. Clear examples include navigable waters protection, international river improvements, ocean dumping laws and fisheries. However, in recent years the federal government has extended the exercise of its jurisdiction, in our view, far beyond its constitutional limits. It must be acknowledged that it has been encouraged to do so by certain decisions of the Federal Court of Canada, which fortunately are under appeal to the Supreme Court of Canada at the present time.

In our view it is wrong constitutionally, economically and logically for the proponent of a dam project on a navigable river, who quite rightly is required to receive a permit under the Navigable Waters Protection Act or the International

[Traduction]

lequel il formulait plus de 150 recommandations visant à réduire d'environ 40 millions de dollars, sur une période de quatre ans, les dépenses envisagées par ce ministère. Ces recommandations visaient également à augmenter les recettes d'environ 90 millions de dollars pendant la même période.

L'analyse chronologique faite par le groupe d'étude a confirmé que l'action, dans le domaine de l'environnement, des gouvernements fédéral et provinciaux avait eu pour effet la prolifération des lois, le chevauchement des compétences et la confusion dans tout le pays. Ces chevauchements, comme il ressort du mémoire présenté ce matin, grèvent lourdement et inutilement ce secteur; si on n'y met pas fin, on risque de voir se tarir les investissements, voire se fermer les usines et les mines, entraînant la disparition de certaines collectivités et une détérioration de la balance des paiements de notre pays.

Comme je le mentionnais il y a un instant, pour intervenir, le gouvernement, qu'il s'agisse du gouvernement provincial ou fédéral, peut s'appuyer sur plusieurs pouvoirs spécifiés aux articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867. En outre, l'article 109 de la Constitution précise bien que le droit d'exploitation de toutes les terres, mines et minéraux appartient à la Couronne au titre de la province.

Les éléments qui normalement se rattachent à la notion de participation ou de propriété englobent tout. Les droits qui vont de pair avec la participation comprennent normalement le droit de se départir, en tout ou en partie, d'une part dans ces terres, mais surtout celui de les exploiter, celui-ci étant cependant soumis à certaines limites; il est important toutefois de souligner que c'est surtout aux provinces, et non au gouvernement fédéral, de décider de ces limites, et ce, parce que c'est la province qui conserve le rôle de propriétaire sur les terres de la Couronne, quelle que soit la forme de jouissance de ces terres, bail de la Couronne, bail minier, concession minière ou droit d'exploitation des forêts. En outre, ce sont les provinces, et non le gouvernement fédéral, qui ont le pouvoir de légiférer en matière de propriété et de droit civil, ou pour des questions locales à l'intérieur de la province.

Il existe indiscutablement des domaines de responsabilité fédérale qui touchent également l'exercice, par les provinces, de leur pouvoir de législation et d'exploitation, par exemple la protection des eaux navigables, les travaux effectués sur les cours d'eau internationaux, les lois sur les déversements en mer et les pêches. Au cours des dernières années, cependant, le gouvernement fédéral a étendu, à notre avis, le champ de sa compétence bien au-delà de ses limites constitutionnelles. Il faut dire qu'il y a été encouragé par certaines décisions de la Cour fédérale du Canada, qui heureusement ont été portées en appel devant la Cour suprême du Canada.

À notre avis, il est contraire à la Constitution, aux intérêts économiques et à la logique que le promoteur d'un barrage sur un cours d'eau navigable, dont il est exigé, à juste titre, qu'il obtienne un permis au titre de la Loi sur la

River Improvements Act, to find that in seeking such a permit he has triggered the whole federal environmental assessment process, particularly when an extensive environmental assessment process has already been undertaken at the provincial level.

Canadians have chosen a federal system of government with sovereignty divided between two levels of government. It is our view that too often the federal government legislates and acts as though we live in a unitary state. When the Government of Canada exercises its jurisdiction in areas of federal jurisdiction that touch upon the extensive powers of the provinces over development projects, it must do so only within narrow confines. For example, an application for a permit under the Navigable Waters Protection Act should be considered by the federal government on issues germane to navigation and shipping. It ought not to trigger a federal environmental assessment process. Moreover, all-embracing use of the power of the federal government over fisheries has resulted in an even more pernicious invasion by the federal government over provincial control of resources.

• 0925

It is submitted that sections of the Fisheries Act go beyond the protection of fish and are therefore unconstitutional. Certain sections of the act that require a federal permit with any work or undertaking that releases a deleterious substance of any kind or any amount that may enter into water frequented by fish, without any regard to whether in fact a significant number or any number of fish are adversely affected, are unconstitutional. Yet this blunt instrument is frequently used to trigger a full–scale environmental review assessment.

This brief proposes that the current constitutional reform process provides Canadians with an unparalleled opportunity to disentangle the labyrinth of regulatory regulation on the subject of the environment.

What is it that we propose, then, in the new Constitution? We say that merely to add the words "regulation of the environment" to the Constitution and give jurisdiction over the subject to both levels would not solve anything. We propose that the subject of the environment should be segmented into its particular parts and jurisdiction be exclusively given to one or other governments, depending on the particular aspect of the environment that is to be regulated.

I would refer you in detail to the brief and also to the very positive results that would be forthcoming—the major benefits to the industry and to the country—if this segmentation of jurisdiction were to be followed in the new Constitution. Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Mr. Smith.

We did start a little bit late, but I think we have about 20 minutes. I am going to suggest opening rounds of about five minutes or a little bit less, if that is possible, so that all members have a chance to ask a question. Mr. Martin.

[Translation]

protection des eaux navigables et de la Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux, constate que pour obtenir ce permis, il doit mettre en branle tout le processus fédéral d'évaluation de l'environnement, d'autant plus lorsque ce processus à d'ores et déjà été entrepris au niveau provincial.

Les Canadiens ont opté pour un système fédéral de gouvernement où la souveraineté est partagée entre deux paliers de gouvernement. Il n'arrive que trop souvent, à notre avis, que le gouvernement fédéral agisse et légifère comme si nous vivions dans un régime unitaire. Lorsque le gouvernement du Canada exerce sa compétence dans des domaines de compétence fédérale qui empiètent sur les vastes pouvoirs des provinces en matière de projets de développement, il ne doit le faire qu'en se limitant strictement. C'est ainsi qu'une demande de permis au titre de la Loi sur la protection des eaux navigables devrait être envisagée par le gouvernement fédéral pour des questions relevant de la navigation, mais sans que soit déclenché le processus fédéral d'évaluation de l'environnement. En outre, le pouvoir absolu du gouvernement fédéral en matière de pêches a amené une ingérence encore plus pernicieuse de ce gouvernement dans le contrôle provincial des ressources.

Certains articles de la Loi sur les pêches ne se limitent pas à la protection du poisson et sont donc contraires à la Constitution. Certains articles de la loi qui exigent l'autorisation du gouvernement fédéral pour tout ouvrage ou entreprise causant le déversement, dans un habitat de poisson, d'une substance nocive, qu'elle qu'en soit la nature ou la quantité, ou quel que soit le nombre de poissons qui risquent d'être affectés par cette substance, sont contraires à la Constitution. C'est cependant cet instrument si peu précis qui est souvent utilisé pour déclencher une évaluation complète des effets sur l'environnement.

Le processus actuel de réforme de la Constitution offre aux Canadiens une occasion unique de sortir de ce labyrinthe de règlements en matière d'environnement.

Que proposons-nous, alors, pour la nouvelle Constitution? Le fait d'ajouter simplement les mots «réglementation de l'environnement» et de donner la compétence aux deux niveaux de gouvernement ne résoudrait rien, à notre avis. L'environnement devrait être scindé en éléments et, selon l'aspect de cet élément à réglementer, la compétence devrait être donnée exclusivement à l'un ou à l'autre gouvernement.

Je vous renvoie, pour les détails, à notre mémoire et j'attire votre attention sur les résultats très favorables que cela aurait, tant pour l'industrie que pour le pays, si cette segmentation de la compétence était appliquée dans la nouvelle Constitution. Je vous remercie.

Le président: Merci, monsieur Smith.

Nous avons commencé avec un peu de retard, mais je crois qu'il nous reste une vingtaine de minutes. Je vais donc donner environ cinq minutes ou un peu moins pour le premier tour, afin de donner à chacun la possibilité de poser des questions. Monsieur Martin.

Mr. Martin (LaSalle—Émard): What I am going to do in this case, Mr. Chairman, is ask four questions. If they cannot answer them all, then they can get them on the next round.

The first thing I want to do is to congratulate the presenters. Those of us who sat on Bill C-78 had the opportunity to see the Mining Association of Canada, and I must say that I found that brief one of the best that we did receive. I think you have continued up on that.

I will put my questions very quickly. The first two are to Mr. Hendrick. I would like you to elaborate on the statement that the Mining Association of Canada is concerned that the mineral economic capability of the Department of Energy, Mines and Resources will be irreversibly damaged under the proposals. That would be my first question. You did touch on it, but I think it is such an important one and I would like to hear some elaboration.

The second question: In previous presentations and again in today's, you have put extensive emphasis on the need for certainty. This question does not arise from your brief but it is obviously a major matter of federal-provincial concern. Do you feel it would help the mining industry if the 12%, the endangered spaces program of the federal government, which requires very strong collaboration with the provinces, were completed so that the mining industry knew where it could explore and develop without fear of being attacked after the fact?

I will now ask a question to Mr. Smith. I have some difficulty with your proposal, Mr. Smith. It would seem to me that if taken to its logical conclusion you would make it a federal government's role somewhat akin to that of a eunuch. There is a feeling within the environmental community that you must separate the proponent from the person making the final decision. Given the fact that inevitably provinces control natural resources, is it not possible that the provinces will be consistently caught in a conflict of interest and therefore the federal role must be very strong?

There is a second question that flows from that. Last night we had a very interesting proposal that said that there should not be federal paramountcy in environmental matters, but that there should be minimum national standards, and that in every case of conflict between a province and the federal government, the strictest regime should apply. Those are my questions.

Mr. Hendrick: With regard to the first one, the mineral policy area of the Department of Energy, Mines and Resources is probably the closest link the mining industry has to the federal government. We naturally regard the industry as a significant contributor to Canada and to the economy. We'd like to think that the federal government is aware of the circumstances within the industry and has some balances to the position and contribution we make. We feel if that knowledge, that expertise, that experience and that exposure to the mining industry is lost to the federal government, it will impinge on policies that might arise in many other areas like trade and science, research and development, finance and

[Traduction]

M. Martin (LaSalle—Émard): En ce cas, monsieur le président, je vais poser à la fois quatre questions; si la réponse est trop longue, une partie pourra être remise au deuxième tour.

Je voudrais tout d'abord féliciter nos témoins. Ceux d'entre nous qui ont siégé au comité sur le projet de loi C-78 ont eu l'occasion d'entendre l'Association minière du Canada, qui avait présenté à l'époque l'un des meilleurs mémoires que nous ayons reçus, et qui a répété cet exploit.

Très rapidement, donc, mes deux premières questions s'adressent à M. Hendrick. Vous disiez que l'Association minière du Canada craint qu'avec ces propositions, il ne soit porté irrémédiablement atteinte à l'autorité du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources en matière d'économie minière. C'est là ma première question. Vous avez effleuré le sujet, mais il est si important que j'aimerais en entendre davantage là-dessus.

Voici ma deuxième question: lors de vos précédentes comparutions ainsi que dans celle d'aujourd'hui, vous avez insisté sur le besoin de certitude. Vous n'en parlez pas dans votre mémoire, mais c'est une question d'importance majeure pour les deux niveaux de gouvernement. Serait-il utile au secteur des mines si les 12 p. 100, à savoir le programme du gouvernement fédéral pour les espaces en danger, qui exige une collaboration étroite avec les provinces, étaient achevés afin que le secteur minier sache quelles sont les aires d'exploration et d'exploitation sans avoir à redouter des poursuites quand les travaux sont engagés?

Je vais maintenant poser une question à M. Smith, dont la proposition ne laisse pas de m'inquiéter. Si cette proposition était menée à son terme logique, il me semble que le rôle du gouvernement fédéral serait émasculé. Les milieux écologiques considèrent, en effet, que le promoteur et le décideur ne doivent pas être une seule et même personne. Compte tenu du fait que les provinces ont le droit de disposer des ressources naturelles, ne se trouveraient-elles pas constamment en conflit d'intérêts, et n'est-il pas nécessaire, à cause de cela, de laisser au gouvernement fédéral un rôle très actif?

Il y a une autre question qui découle de celle-ci. Un témoin, hier soir, avait une proposition très intéressante, à savoir que le gouvernement fédéral ne devrait pas avoir à trancher en matière de questions relatives à l'environnement, mais qu'il devrait y avoir des normes nationales minimales et qu'en cas de conflit entre une province et le gouvernement fédéral, c'est le régime le plus sévère qui devrait l'emporter. Ce sont là mes questions.

M. Hendrick: En ce qui concerne la première, la politique minérale du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources est probablement le lien le plus étroit entre le secteur minier et le gouvernement fédéral. Nous considérons naturellement que le secteur minier contribue, de façon importante, à l'économie canadienne et nous aimerions penser que le gouvernement fédéral, conscient des circonstances dans lesquelles fonctionne ce secteur, en tient dûment compte. Si cette connaissance, cette compétence, cette expérience et cette compréhension du secteur minier n'existent plus au gouvernement fédéral, les répercussions se feront sentir dans bien d'autres domaines, par exemple le

so on. We think it's critical that there should be some nucleus, some base of knowledge and information within the federal government relating to our industry. I think that essentially is the point.

• 0930

On the other one, there was some discussion last night at a similar hearing regarding the 12% of withdrawn space. I guess our concern has been not so much that the space be withdrawn, but that in withdrawing it one has the sensitivity to the geological circumstances of the proposed space. If there is some opportunity to move the boundaries, one doesn't necessarily move them over the best geological prospective space. Also, if 12% is the target, and it's the ultimate achievement, isn't there some way there could be sequential use of that space?

In other words—and I think we also discussed this last night—when mining operations have been rejuvenated, that is certainly satisfactory for many of the uses that space is identified for, which is tourism and enjoyment. Therefore, that's why why we suggest sequential space. It would certainly help ultimately to have that defined. You wouldn't intrude on the space, nor would you expand resources to identify a mineral deposit and then find out that it's been removed. I think for us at the moment it would be more important that we have some input, some recognition of significance of mining and geology in identifying and establishing a boundary. Couldn't this be done on a sequential basis?

The Chairman: Mr. Fulton.

Mr. Fulton (Skeena): I would also like to thank the witnesses for their material.

The first question I have is in relation to a point Mr. Hendrick made in relation to what is stated within the federal proposal, which is to effectively withdraw from the field of mining. That's precisely the language that's used. You argue that there certainly should be a strong policy-making body. I assume it would be principally related to taxation measures, trade and so on at the federal level so that at least if you have a minister who is interested in mining, you have some kind of a fabric within which to deal with the Cabinet and with government. On the other hand, we hear quite a different argument coming from Mr. Smith in terms of the largest core of mining in the country. The argument there seems to be that certainly in terms of the overwhelming majority of the regulatory framework, the federal government should withdraw.

Can you spend a moment to mention what areas beyond just taxation and trade you feel there should be policy mechanisms for at the federal level? For example, do you think the federal governemnt should stay in the field under the Fisheries Act? One of the ones that touches most of the mines where I come is the metal mining liquid effluent regulations. I don't think there are very many mines in British Columbia that aren't touched in some way or another by those regulations.

Mr. Hendrick: I think in answering that I'll ask Dr. Miller, who obviously has the closest interface with the government department.

[Translation]

commerce et les sciences, la recherche et le développement, les finances, etc. Il nous paraît essentiel que soit maintenu au sein du gouvernement fédéral un noyau de connaissances et d'information touchant à notre secteur. C'est là ce sur quoi je voulais insister.

Quant à l'autre question, on en a discuté hier soir, lors d'une séance semblable portant sur les 12 p. 100 de terres à protéger. Ce qui nous inquiète n'est pas tant que ces terres soient réservées, mais que ce faisant, il soit tenu compte des conditions géologiques des terres en question. Si l'on veut préserver des terres et les soustraire à la prospection minière, encore faudrait-il que ce ne soit pas celles qui offrent les meilleures perspectives. Et si l'objectif est de réserver 12 p. 100 de ces terres, ne pourrait-on leur trouver une autre utilisation?

Autrement dit—nous en avons aussi discuté hier soir—quand les terres sont restaurées après l'exploitation minière, elles peuvent certainement servir à d'autres usages, par exemple le tourisme et les loisirs, et c'est pourquoi nous avons proposé d'envisager, dans le temps, plusieurs utilisations de ces terres. Il serait bon d'en donner une définition. Cela permettrait d'éviter la prospection et l'engagement de ressources aux fins de trouver un filon, pour constater ensuite que ce sont des terrains pour lesquels l'exploitation n'est pas permise. Il nous paraît important qu'en traçant ces limites on tienne compte de l'importance des ressources minérales et de la géologie. Ne pourrait—on prévoir, pour ces terres, des usages multiples dans le temps?

Le président: Monsieur Fulton.

M. Fulton (Skeena): J'aimerais également remercier les témoins.

Ma première question porte sur un argument de M. Hendrick sur la proposition fédérale concernant le retrait du gouvernement fédéral du domaine des mines. C'est là exactement ce qu'on dit. Vous disiez que l'organisme chargé de l'élaboration des politiques devrait être fort; j'imagine qu'il s'occuperait surtout de mesures fiscales, de commerce, etc., au niveau fédéral, de sorte que si vous avez un ministre qui s'intéresse aux questions minières, vous ayez, au ministère, un intermédiaire pour vous appuyer auprès du Cabinet et du gouvernement. Par ailleurs, M. Smith présente un argument bien différent, au nom de la majorité des gens du secteur minier canadien, à savoir que le rôle du gouvernement fédéral devrait être très limité en matière de réglementation.

Pourriez-vous nous dire, à l'exception du régime fiscal et du commerce, dans quels domaines le gouvernement fédéral devrait fixer des politiques? Devrait-il, par exemple, conserver cette prérogative dans le cadre de la Loi sur les pêches? L'un des règlements qui affectent particulièrement les mines, dans la région que je représente, c'est celui sur les effluents liquides provenant des mines. Il n'y a que très peu de mines, en Colombie-Britannique, qui ne sont pas concernées de l'une ou l'autre façon par ces règlements.

M. Hendrick: Je vais poser la question à M. Miller, qui a le plus à faire avec le ministère.

Mr. George Miller (President, Mining Association of Canada): Thank you, Mr. Fulton. I think there are continuing responsibilities of the federal government, whether or not the proposal made by the Mining Association of British Columbia is adopted. For example, international responsibilities will continue to include international treaties of all kinds. Some affect trade directly, some indirectly. One of the indirect ones has been the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal. In that case, metals recycling is an international activity. Scrap metal and other metal-containing materials, some of which are hazardous, go across boundaries every day in normal trade. That was completely overlooked when the treaty was designed.

• 0935

The first set of regulations coming out of Canada to implement that treaty had no recognition of recyclable materials at all. The knowledge that eventually led to a reasonable set of regulations that recognized recycling came from the knowledge base within the federal government, namely the Department of Energy, Mines and Resources, which is intimately familiar with the fact that Canadian smelters depend on imported scrap and Canadian steel mills depend on imported scrap for a very high proportion of their feedstock.

That is the kind of thing that can easily happen if there is no knowledge base. So it is not specific to environmental regulation of operations. There are many, many fields where you need a very strong knowledge base to make sure that all factors are taken into account.

Mr. Fulton: Are you arguing then-

The Chairman: This will be the last question in this round, Mr. Fulton.

Mr. Fulton: Okay, I'd better make it one of my zingers then.

The Chairman: We'll come back to you; I'm sure there'll be time. Just a very brief one now.

Mr. Fulton: I'd like to go to Mr. Smith, because on page 10 you make what would certainly appear to be a very strong argument. You say general terms such as property rights are so broad and susceptible to any number of interpretations as to be unhelpful in indicating clearly to either level of government what is the scope and limits of their constitutional power. I take it you are arguing then that section 7 of the Charter should not be amended to include property rights.

Mr. Smith: Mr. Chairman, what I am arguing about is that the original drafters of sections 91 and 92 used broad language like "property and civil rights within the province" and "matters of a local nature". The language has been so broad that it has kept constitutional lawyers in court for about 123 years trying to decipher what the words mean.

I say that in the context of suggestions that have been made that the environment ought to be covered by two words in the Constitution, "environmental management", and make it a concurrent power or something like that. I say that

[Traduction]

M. George Miller (président, Association minière du Canada): Je vous remercie, monsieur Fulton. Que la proposition faite par l'Association minière de la Colombie-Britannique soit adoptée ou non, le gouvernement fédéral a des responsabilités dont il ne saurait se départir, comme par exemple celles touchant les traités internationaux de toutes sortes qui, directement ou indirectement, influent sur le commerce. Il en est ainsi, indirectement, de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. Dans ce cas, le recyclage des métaux est une activité internationale. Il ne se passe pas de jour que de la ferraille et d'autres matières contenant des métaux, dont certains sont dangereux, ne franchissent les frontières, ce dont il n'a nullement été tenu compte lorsque le traité a été élaboré.

Le premier train de règlements produit par le Canada en application de ce traité ne tenait nullement compte des matériaux recyclables, et c'est aux connaissances du gouvernement fédéral, en particulier du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, où l'on sait fort bien que les fonderies et les aciéries canadiennes dépendent de la ferraille importée pour une grande proportion de leurs charges d'alimentation, que l'on doit un ensemble de règlements raisonnables.

Ce genre de chose se produit aisément quand les connaissances font défaut, et pas seulement en matière d'environnement. Il existe de nombreux domaines où l'on a besoin d'un solide corpus de connaissances afin que tous les facteurs soient pris en considération.

M. Fulton: Est-ce que vous voulez dire par là...

Le président: Ce sera la dernière question pour ce tour, monsieur Fulton.

M. Fulton: Bon, je vais me grouiller!

Le président: Vous aurez certainement du temps pour le deuxième tour. Pour l'instant, une toute petite question.

M. Fulton: Je voudrais la poser à M. Smith, car à la page 10, vous vous exprimez en termes très forts, en disant que des termes généraux comme «droit à la propriété» sont si vastes et peuvent être interprétés de façons si diverses qu'ils ne sont guère utiles pour faire savoir clairement à l'un ou à l'autre niveau de gouvernement quelle est l'ampleur et quelles sont les limites de leurs pouvoirs constitutionnels. Entendezvous par là que l'article 7 de la Charte ne devrait pas être amendé pour inclure le droit à la propriété?

M. Smith: Monsieur le président, ce que j'entends par là, c'est que ceux qui ont rédigé les articles 91 et 92 ont employé des termes généraux comme «propriétés et droits civils dans une province» et «questions de nature locale». Ce sont là des termes si généraux que depuis 123 ans les juristes constitutionnels s'évertuent encore à en interpréter le sens.

Il a été proposé que l'environnement soit désigné, dans la Constitution, par les termes «gestion de l'environnement» et qu'on en fasse un pouvoir concomitant, ou quelque chose de ce genre. Ce serait encore plus désastreux, à mon avis,

would be even more disastrous than the current constitutional position. What we should do is be more precise in our constitutional drafting, segment the subject of the environment into its component parts and recognize that there are some of those parts that are the legitimate exercise of the federal government so give those to the federal Parliament. Some of them are to the provincial legislatures, so give them to the provincial legislatures.

Mr. Fulton: So no property rights in the Charter.

Mr. Smith: Well, it doesn't-

Mr. Fulton: Add those two words.

Mr. Smith: -go to that issue. It doesn't go to that issue.

Mr. Fulton: What would your preference be?

Mr. Smith: Whether there are property rights in the Charter? Well, it's not really something that's germane to the regulation of the environment. I know in the United States they have property rights under their Bill of Rights and it hasn't hindered land—use regulation or legislation over the years.

The Province of British Columbia in an earlier time, as you know, supported property rights in the Constitution. My own personal inclination is that we shouldn't be adding more to the Charter, because the more we add to the Charter the less we take away from the supremacy of Parliament. I'm not sure we've embarked upon a very desirable course of action in having a Charter at all entrenched in the Constitution.

Mr. Chairman, Mr. Martin had some questions directed to me that I didn't get a chance to answer. I would like to answer the question that he asked, if you would like me to.

The Chairman: Yes, I would be delighted to have that. Could it be fairly brief, because we are going to run out of time—

Mr. Smith: Yes, sure.

The Chairman: —and I want to give some other people some time.

Mr. Fulton: Where did you learn that, anyway, Mr. Martin?

Mr. Smith: Mr. Martin wondered whether my proposal would render the federal government as a eunuch in the area of environmental regulation. I think not. If you look at appendix B, you can see that there are some substantial powers left to the federal government. What the division would be is where the environmental impact primarily falls within the bounds of the province, that would be provincial jurisdiction. Where there are substantial interprovincial or international spill—overs, then certainly the federal government would have a major role. In addition to that, there would be national environmental standards, which I would hope would be set by the Council of the Federation if we were to have a Council of the Federation under the new Constitution.

[Translation]

que la position constitutionnelle actuelle. Nous devrions être plus précis dans le libellé du texte de la Constitution, subdiviser l'environnement en éléments et reconnaître que certains d'entre eux relèvent du gouvernement fédéral, auquel il faut donc les confier, et d'autres des administrations provinciales, et agir en conséquence.

M. Fulton: Vous ne voulez donc pas de droit à la propriété dans la Charte.

M. Smith: Ma foi, cela ne. . .

M. Fulton: Ajouter ces quatre mots.

M. Smith: ...ne répond pas à cette question.

M. Fulton: Quelle serait alors votre préférence?

M. Smith: À propos du droit à la propriété dans la Charte? Ce n'est pas vraiment pertinent pour le règlement sur l'environnement. Le droit à la propriété figure bien dans la Déclaration des droits des États-Unis, sans que cela empêche la réglementation sur l'utilisation des terres ou la législation au cours des années.

Il fut un temps, comme vous le savez, où la Colombie-Britannique était en faveur de l'inscription du droit à la propriété dans la Constitution. À mon avis, nous ne devrions pas continuer à ajouter à la Charte, parce que plus nous ajoutons à la Charte, moins nous retirons à la suprématie du Parlement. Je ne crois pas qu'il ait été très sage de faire incorporer la Charte dans la Constitution.

Monsieur le président, M. Martin m'a posé des questions auxquelles je n'ai pas eu la possibilité de répondre. Si vous me le permettez, j'aimerais le faire.

Le président: Oui, certainement, mais vous devez faire vite, car le temps nous manque. . .

M. Smith: Certainement.

Le président: . . . et je veux encore donner la parole à d'autres intervenants.

M. Fulton: Où avez-vous appris cela, monsieur Martin?

M. Smith: M. Martin se demandait si ma proposition émasculerait le pouvoir du gouvernement fédéral en matière d'environnement. Je ne le crois pas. Vous constaterez, si vous examinez l'annexe B, que le gouvernement fédéral conserve des pouvoirs considérables. Ainsi, lorsque l'impact sur l'environnement se produit, pour l'essentiel, dans les limites de la province, la question relève de la compétence provinciale, mais si l'impact déborde le cadre d'une province ou empiète sur un ou plusieurs autres pays, le rôle du gouvernement fédéral est certainement dominant. Il y aurait, en outre, des normes nationales en matière d'environnement, qui seraient déterminées, je l'espère, par le Conseil de la fédération si un tel organisme devait être institué avec la nouvelle Constitution.

• 0940

I think national standards ought not to be the private preserve of the federal government. I think the provinces should contribute their views, and the Council of the Federation would be the forum to arrive at national standards on the environment. You can see in appendix B that there's a substantial role for the federal government in the area of the environment.

The Chairman: I want to go to the next question. This is a very helpful setting out of what you propose by way of powers. It might be interesting to have this done on a comparison basis with the present situation. I don't know whether you have done this, but that's something you might want to follow up with.

Mr. Fulton: I was just worried about national eunuchification.

Some hon. members: Oh, oh.

The Chairman: Moving right along, we'll go to Mr. Clark.

Mr. Clark (Brandon—Souris): As our time is short, I'll offer perhaps a comment and a question.

The comment relates to the fact that I participated in the constitutional committee hearings in Brandon yesterday. What struck me was that any of the several witnesses who talked with respect to the division of power called for the maintenance of the federal government's role in essence as it is now. Certainly those who made reference to the environment—and they did not come as purported experts in the field—again called for a continuing or even an enhanced federal government presence in the area.

I guess what seems to be underlying those comments, if I interpret them correctly, is something akin to what some other witnesses have said, who felt the provinces were so close to the issue of economic development of natural resources that somehow or other they did not see them as being adequately independent to make the kinds of hard decisions they were obviously expecting government to make.

Under the proposed powers of the federal government, I read: "where the primary impact on the environment extends beyond the bounds of a province". I guess what I am thinking of is the fact that there can certainly be significant environmental impact beyond the bounds of a province. It might not be the primary impact. A project, whether it be a mine or whatever, say in Alberta, can clearly have an impact downstream on the residents of the Northwest Territories. That might not be the primary impact, but clearly it would be very significant to those who were concerned. I think of the issue of Shoal Lake—concerns in Winnipeg vis-à-vis the security of their water supply. That again might not be a primary impact, but clearly it is perceived to be a significant impact.

I appreciate the call for reduction of duplication. I think that is a given. We accept that. Yet on the other hand, we hear not only from environmentalists, but we, as I did yesterday, hear from what I would call the citizenry at large that they are continuing to make a plea for a strong federal government role, based upon a certain suspicion that the controls at the provincial level are not all they would wish them to be. Provincial politicians would say that it is an

[Traduction]

Les normes nationales ne devraient pas être établies uniquement par le gouvernement fédéral; les provinces devraient participer à leur élaboration, avec le Conseil de la fédération pour forum. Vous constaterez, à l'annexe B, que le gouvernement fédéral a un rôle considérable en matière d'environnement.

Le président: Je voudrais passer à la question suivante. Vous nous donnez là une très bonne idée de ce que vous nous proposez en matière de pouvoirs. Il serait intéressant de comparer cette proposition avec la situation actuelle; je ne sais si vous l'avez fait, mais cela pourrait vous intéresser.

M. Fulton: Je craignais simplement que l'on n'émascule les pouvoirs nationaux.

Des voix: Oh, oh!

Le président: Je donne maintenant la parole à M. Clark.

M. Clark (Brandon—Souris): Le temps presse, et je me contenterai d'un commentaire et d'une question.

Le commentaire porte sur le fait que j'ai participé hier à Brandon aux audiences du comité constitutionnel. Ce qui m'a frappé, c'est que tous les nombreux témoins qui ont parlé de la répartition des pouvoirs demandaient que soit maintenu, pour l'essentiel, le rôle actuel du gouvernement fédéral. Ceux qui ont parlé de l'environnement—et qui ne se targuaient pas d'être spécialistes en la matière—demandaient certainement que soit maintenue, voire renforcée, la présence du gouvernement fédéral dans ce domaine.

Ces témoins semblaient sous-entendre, à l'instar d'autres témoins, —si je les ai bien compris—que les provinces étaient trop intéressées au développement des ressources naturelles pour pouvoir, en toute impartialité, prendre le genre de décisions difficiles que l'on semble attendre du gouvernement.

Au chapitre des pouvoirs proposés pour le gouvernement fédéral, je lis: «lorsque l'impact primaire sur l'environnement s'étend au-delà d'une limite d'une province». Or, à mon avis, il peut certainement y avoir un impact considérable sur l'environnement bien au-delà des limites d'une province, sans que ce soit l'impact primaire. Un projet, qu'il s'agisse d'une mine ou autre, en Alberta, par exemple, pourrait fort bien avoir des répercussions en aval, sur les résidents des Territoires du Nord-Ouest. Ce ne serait pas un impact primaire, mais il ne s'en exercerait pas moins sur ceux qui sont affectés. Prenons l'exemple du lac Shoal et des craintes de Winnipeg pour son approvisionnement en eau. Là encore, l'impact ne serait pas primaire, mais il n'en est pas moins considéré comme étant considérable.

Je vous comprends lorsque vous vous élevez contre les chevauchements; cela nous paraît logique, et nous l'acceptons. D'autre part, ce ne sont pas seulement les écologistes, mais les citoyens dans leur ensemble, qui continuent à réclamer que le gouvernement fédéral conserve un rôle important, en partie parce que les gouvernements provinciaux sont soupçonnés de n'être pas aussi énergiques qu'ils le devraient. Cela peut paraître arrogant, certes, aux

expression of arrogance on the part of the federal government to utter those words, but I'm simply echoing the words of my constituents when I say that. I wonder if you have any response to that.

Mr. Smith: I can see that a case of significant impact might well be the kind of situation that would trigger some federal involvement. But we're faced every day with situations in which the impact on federal powers is incidental. I can give you some examples—for instance the Fording coal project, where the Henrietta dragline was about to be... They had gone for a new pit; they had gone through an extensive process at the provincial level and had been approved, and federal fisheries were threatening to EARP the whole thing.

• 0945

When you got right down to it, there was apparently a total of 15 pounds of fish in the creek that were involved. So you're balancing 15 pounds of fish against the livelihood of 1,200 people in the coal mining industry in the Kootenays.

After considerable effort, the federal government, through its fisheries people, backed off. But it is those kinds of incidental impacts, triggering federal involvement, that are resulting in the duplication and the overlap and the extra burden of cost to the industry and to all who are involved.

Whether you call it the primary impact or a significant impact, I don't have a great deal of argument between those two terms. But where the impact on federal power is incidental, it ought not to trigger an assessment review process at the federal level, particularly when such extensive efforts are made in that regard at the provincial level.

On the matter of whether there is a conflict of interest, I don't know any constitutional doctrine that gives the federal government some supervisory role over whether the provinces properly exercise their constitutional power. That isn't the way our federation is supposed to operate. We're supposed to be, as two levels of government, sovereign in our own sphere. This idea that the federal government might sort of keep an eye on the provinces to make sure they regulate properly is a novel constitutional doctrine as far as I am aware.

I'm not saying that there isn't a necessity for national standards. I agree with that. But in terms of the regulatory power and its exercise at the provincial level, I think one ought to leave that with the provinces, and if the provinces are not doing an effective job, then the electors of the province will presumably have the final say.

The Chairman: Mrs. Catterall, and then one brief question from Mr. O'Kurley.

Ms Catterall (Ottawa West): May I suggest again, Mr. Chair, out of courtesy as much as anything to our witnesses, if they feel they haven't had an opportunity to have the time to fully respond on something, they could communicate with us further. On that basis, I'll put a couple of questions that I'm sure they won't have, but I'd like to hear further from them if possible.

[Translation]

hommes politiques des provinces, mais je ne fais que répéter ce que j'ai entendu dire par mes mandants. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

M. Smith: Je comprends que dans un cas où un projet a un impact significatif, la situation exige l'intervention du gouvernement fédéral, mais bien des fois l'impact n'est qu'accessoire. Je peux vous en donner des exemples, par exemple le projet de mine de charbon de Fording, où la dragline Henrietta était sur le point d'être... Ils allaient creuser un nouveau puits; ils avaient obtenu, après de longues démarches, l'approbation du gouvernement provincial, mais le ministère des Pêches a alors menacé de soumettre tout le projet à un examen en matière d'environnement.

À bien examiner les choses, il y avait au total, dans le ruisseau, 15 livres de poissons qui étaient mis en danger, ce qui est peu de chose au regard des 1,200 personnes qui trouveraient un emploi dans les mines de charbon du district de Kootenay.

Il a fallu des efforts considérables pour que le gouvernement fédéral, par le biais des gens du ministère des Pêches, recule, mais c'est ce genre d'impact accessoire, qui déclenche l'intervention du gouvernement fédéral, qui a pour effet d'entraîner des chevauchements et de grever les industries et toutes les personnes concernées de coûts supplémentaires.

Que vous appeliez cela l'impact primaire ou un impact significatif, je ne fais pas de grande distinction entre ces deux termes, mais quand l'impact n'est qu'accessoire pour le gouvernement fédéral, celui-ci ne devrait pas déclencher un processus d'examen de l'évaluation environnementale, certainement pas lorsque des efforts aussi considérables sont consentis au niveau provincial.

Quant au conflit d'intérêts, je ne connais aucune doctrine constitutionnelle qui accorde au gouvernement fédéral un droit de surveillance sur l'usage que font les provinces de leur pouvoir constitutionnel. Ce n'est pas ainsi que notre fédération est censée fonctionner. Nous sommes censés, aux deux niveaux de gouvernement, être souverains dans notre propre sphère. L'idée que le gouvernement fédéral s'arroge le droit de contrôler l'usage que font les provinces de leur droit de réglementation est, pour autant que je sache, une toute nouvelle doctrine constitutionnelle.

Je ne m'élève pas contre la nécessité de normes nationales, qui sont nécessaires, j'en conviens, mais quant au pouvoir de réglementation et à son exercice au niveau provincial, je crois qu'on devrait s'en remettre aux provinces, et si ces dernières ne s'en acquittent pas bien, c'est aux électeurs d'avoir le dernier mot

Le président: M^{me} Catterall, puis une petite question de M. O'Kurlev.

Mme Catterall (Ottawa-Ouest): Permettez-moi, monsieur le président, par courtoisie envers nos témoins, de leur répéter que si le temps leur manque pour donner une réponse complète à une question, il leur est toujours loisible de nous la communiquer par la suite. Je vais donc, compte tenu de cela, leur poser quelques nouvelles questions, auxquelles ils pourraient me donner une réponse par la suite.

The proprietary interest is one that interests me and I think it is kind of at the root of what we have to struggle with here. I think for all of us, our prime concern is to protect the life system of this planet. The Constitution was written around resources as property, not as life-sustaining systems. Mr. Smith, is there any usefulness in distinguishing responsibilities over resources as a commodity, which I think is the way they're now dealt with in the Constitution, and as a life-sustaining part of the planet on the other hand.

Second, if the Mining Association were to change its assumption from its operations, problems its members are having operating and how to streamline those to an operator in the environment—our prime concern is to preserve the environment and the resources for future generations while benefiting from them now. If that were your main focus, would your recommendations to us be different?

Third, do you include in the vague terms that you prefer to see eliminated from the Constitution, peace, order and good government?

Fourth, do you think property rights should be in the Constitution? If so, why? I've heard people say they want it in but never have I heard yet why.

• 0950

Finally, you mentioned the need for national standards that could be set by the Council of the Federation. Why would you propose further expansion of the concept of executive federalism, decisions being made outside elected parliaments by essentially the premiers or ministers of various provinces and the federal government? I think that is getting us into a lot of trouble.

The Chairman: I will have to caution members and maybe follow up on Mrs. Catterall's suggestion about having some written response. We are over our allotted time and we're going to have real problems, given our schedule, if we don't try to keep within a reasonable time. If the witnesses want to make any brief response now, they may do so, but since these questions are clearly articulated, perhaps they could be responded to in writing to the committee. This would be very helpful to us.

Mr. Miller: Mrs. Catterall, I will refer very briefly to your second question: would our recommendations be different if our primary focus were environmental protection? I think our primary focus needs to be sustainable development, and that calls for an integration of environmental and economic decision—making.

We've made the point repeatedly, and I think we need to make it very clear, that we do not object to well-founded regulation that protects the environment. We are prepared to meet any reasonable regulation that is designed on sound scientific terms with the proper processes that make sure all the factors are considered. What we are objecting to is wasteful, dumb regulation, which increases economic cost with no benefits to the environment. That's really the

[Traduction]

Cette question de participation m'intéresse, et elle est au coeur même de notre problème. Nous tous, nous tenons avant tout à protéger la vie sur cette planète. La Constitution a conçu les ressources comme une propriété, non comme un système de maintien de la vie. Serait-il utile, monsieur Smith, de faire une distinction entre la responsabilité des ressources conçues comme denrées, car c'est ainsi qu'elles sont considérées dans la Constitution, à mon avis, et les ressources comme éléments de maintien de la vie sur la planète, d'autre part?

En second lieu, si l'Association minière partait d'autres prémisses pour ses opérations, pour les problèmes que connaissent ses membres et pour leur rationalisation, compte tenu de l'environnement . . . notre préoccupation à nous est de préserver cet environnement et les ressources pour les générations à venir, tout en les exploitant dans le présent. Si vous adoptiez cette optique, vos recommandations seraient-elles différentes?

En troisième lieu, faites-vous figurer, dans les termes vagues que vous préféreriez voir supprimer dans la Constitution, la paix, l'ordre et le bon gouvernement?

En quatrième lieu, est-ce que le droit à la propriété devrait figurer dans la Constitution et, dans l'affirmative, pourquoi? J'ai entendu dire que c'était souhaitable, mais on ne m'a jamais expliqué pourquoi.

Enfin, vous avez parlé de la nécessité d'avoir des normes nationales qui pourraient être établies par le Conseil de la fédération. Pourquoi proposeriez-vous d'appliquer de façon encore plus générale la notion du fédéralisme exécutif, les décisions étant prises essentiellement par les premiers ministres des diverses provinces et par le gouvernement fédéral, sans qu'on consulte les parlements élus? Je pense que cela nous causera bien des ennuis.

Le président: Je dois avertir les membres et dire quelque chose au sujet de la suggestion faite par M^{me} Catterall, à savoir recevoir des réponses par écrit. Le temps qui nous était accordé est écoulé et, compte tenu de notre programme, nous allons avoir des problèmes si nous n'essayons pas d'être raisonnables. Si les témoins veulent répondre brièvement tout de suite, ils peuvent le faire, mais comme ces questions sont détaillées, ils pourraient peut-être répondre par écrit. Cela nous aiderait beaucoup.

M. Miller: Madame Catterall, je vais répondre très brièvement à votre deuxième question. Vous avez demandé si nos recommandations seraient différentes si notre principal souci était la protection de l'environnement. Je crois que notre objectif principal doit être le développement durable. Et pour y arriver, il faut tenir compte des considérations d'ordre environnemental et d'ordre économique dans la prise de décisions.

Nous avons dit à maintes reprises, et je crois que nous devons le faire comprendre très clairement, que nous ne nous opposons pas à des règlements justifiés visant à protéger l'environnement. Nous sommes disposés à respecter tout règlement raisonnable qui est basé sur des données scientifiques et qui prend tous les facteurs en considération. Ce que nous n'admettons pas, ce sont les règlements inutiles et ridicules qui font augmenter les coûts sans protéger

position that we keep on maintaining, and we're quite comfortable with it I think. It's a responsible position.

The Chairman: I will give Mr. O'Kurley a moment to ask his question.

Mr. Smith: I have a brief response to the member's question about the ecosystems and whether our view would be different if the focus were that rather than development. I think not. As a matter of fact, the mining development review process, which is in place in British Columbia by statute, is a process that takes into account all of these other interests. There are 12 other interests in the province that are taken into account. These are health, environment, highways, municipal affairs, all of those come together. The mining review process is not just mining development oriented. It endeavours to take into account these other legitimate interests in reaching those kinds of decisions on development.

The Chairman: Okay. Mr. O'Kurley, finally.

Mr. O'Kurley (Elk Island): Thank you, Mr. Chairman. I'll be as brief as I can.

In your opening presentation, Mr. Hendrick, you mentioned a concern about the possible diminishing of federal mineral policy. The comment, as I interpreted it, was that you're concerned that the competitiveness of the industry may be compromised if that happened. Is that a correct interpretation?

- Mr. Hendrick: I think the representation of the industry internationally, through the federal government, might suffer if the federal government did not have the knowledge and expertise that now resides in the policy section of EMR.
- Mr. O'Kurley: Perhaps you could give me an example of a situation, hypothetical or otherwise, where the industry's competitiveness may be comprised if the federal government policy authority were diminished. Is there some example of how that might happen?

Mr. Hendrick: I think we're specifically thinking of trade agreements, international agreements of that type, where Canada's negotiating position and ultimate resolution of the agreement might be different if the negotiators. . . I think Dr. Miller referred to a situation relative to the environment on the Basel agreement, where the transborder movement of waste included secondary materials, and that is a substantial trade and raw material input to our industry. That was not recognized and might have actually been obstructed. In that case, the information, while resident in Ottawa, was not utilized by the negotiator. However, the correction was made possible by the knowledge being here.

Mr. O'Kurley: Thank you very much, sir. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, and I thank the witnesses. I apologize for the tight timeframe we have today. They have come forward with a great deal of very interesting and helpful material. As Mrs. Catterall suggested, if you have further

[Translation]

l'environnement. C'est la position que nous continuons d'adopter, et nous nous sentons parfaitement à l'aise. C'est une position responsable.

Le président: Je vais donner une minute à M. O'Kurley pour lui permettre de poser sa question.

M. Smith: J'ai une courte réponse à la question sur les écosystèmes. On nous a demandé si nous aurions une opinion différente si nous leur accordions la priorité au lieu de l'accorder au développement. Je ne le crois pas. Le système d'examen du développement minier qui est en vigueur en Colombie-Britannique tient compte de tous ces autres facteurs. Il y en a 12 en fait. Il y a la santé, l'environnement, les routes et les affaires municipales, qui entrent tous en ligne de compte. Le processus d'examen en matière de développement minier n'est pas axé uniquement sur le développement. Il essaye de tenir compte de tous ces autres intérêts légitimes lorsqu'il s'agit de rendre des décisions en matière de développement.

Le président: D'accord. C'est au tour de M. O'Kurley, pour finir

M. O'Kurley (Elk Island): Merci, monsieur le président. Je serai aussi bref que possible.

Monsieur Hendrick, dans votre exposé, vous avez dit que l'on craignait que la politique minérale du gouvernement fédéral ne perde de l'importance. J'ai en fait compris que vous craignez que la compétitivité de l'industrie ne soit compromise si c'est le cas. Ai-je bien interprété vos propos?

- M. Hendrick: Je crois que la représentation de l'industrie à l'échelle internationale, qui est assurée par le gouvernement fédéral, risquerait d'en souffrir si le gouvernement n'avait pas les connaissances spécialisées accumulées actuellement par la section de la politique d'Énergie, Mines et Ressources.
- M. O'Kurley: Vous pourriez peut-être me citer une situation, hypothétique ou autre, où la compétitivité de l'industrie risque d'être compromise si le service fédéral chargé d'appliquer la politique en la matière perdait de son importance. Pouvez-vous citer un exemple?
- M. Hendrick: Je crois que nous songeons tout particulièrement aux ententes commerciales, aux ententes internationales, où la position de négociation du Canada et le contenu de l'entente finale pourraient être différents si les négociateurs... Je crois que M. Miller a fait allusion à un cas concernant l'environnement et l'accord de Bâle, cas où le transport transfrontalier concerne également les matériaux secondaires; il s'agit d'un commerce important, et cela représente des intrants de matières premières pour notre industrie. Cela n'était pas reconnu, et l'on s'y serait peut-être opposé. Dans ce cas, les informations, qui se trouvaient pourtant à Ottawa, n'ont pas été utilisées par le négociateur. La situation a toutefois pu être redressée grâce aux connaissances que nous avions.
- M. O'Kurley: Merci beaucoup, monsieur. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci. Je remercie les témoins. Je m'excuse pour l'horaire serré d'aujourd'hui. Les témoins ont fourni beaucoup d'information et de documents très intéressants et très utiles. Comme l'a dit M^{me} Catterall, si

things that pertain specifically to her questions or other questions or comments made this morning, we'd be delighted to receive that in writing. We appreciate you taking the time and the trouble to produce this material for the work of the committee.

• 0955

Mr. Hendrick: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Hendrick and colleagues.

As quickly as possible, perhaps we could move to the Canadian Electrical Association. Just while they're coming to the table, I will just explain to members that the bells will call the House to order at 10 a.m., as I understand it, and then I think there'll be prayers and then the vote will be called, then it's 15 minutes. I'm double-checking to make sure of the exact time so we'll lose as little time as possible in getting to the House for the vote.

Mr. Martin: It is just, Mr. Chairman, that the Liberals would like to get there to vote.

The Chairman: Likely all of us would like to get there to vote, Mr. Martin. Not to say how we are going to vote, but we'll all be there

I welcome the second group of witnesses. They've likely heard of one of the vagaries of our system here; a vote has been called for 10 a.m. this morning. The bells will start sometime around 10 a.m. We're just trying to double-check to see the exact time of the vote. It is an important vote, so all members will want to be there. But what we'll try to do is adjourn the committee only as long as it is necessary to get over, have the vote taken and come right back. I hope that our witnesses from the Canadian Electrical Association will be tolerant, respectful of the system; it is something over which certainly nobody on this committee had any control in terms of the timing of the vote.

We have representatives from the Canadian Electrical Association. I will ask Carole Burnham to introduce the members of her panel; then, in the usual fashion, we'll try to work our way through an opening presentation. We'll go as long as we can until we have to adjourn for the vote and come back after.

Ms Carole Burnham (Vice-Chairman, Environment Committee, Canadian Electrical Association): Thank you, Mr. Chairman and members of the committee. The Canadian Electrical Association appreciates the opportunity to present its views today on environmental jurisdiction and management at a point in time when Canada is reassessing its future constitutional framework.

With me today are Mr. John Poirier, solicitor with Nova Scotia Power; Dr. Lorne March, director of environment with B.C. Hydro; and Mr. Hans Konow, the association's vice-president of public affairs. I am Carole Burnham, director of environment for Ontario Hydro and also vice-chair of the Canadian Electrical Association's Environment Committee.

[Traduction]

vous avez autre chose à dire au sujet de ses questions ou d'autres questions ou à propos de commentaires qui ont été faits ce matin, nous serions enchantés que vous le fassiez par écrit. Nous apprécions le fait que vous ayez pris le temps et que vous vous soyez donné la peine de préparer ces documents pour le comité.

M. Hendrick: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Hendrick, et merci aussi à vos collègues.

Nous pourrions peut-être passer aussi rapidement que possible à l'Association canadienne de l'électricité. Pendant que ses représentants s'avancent, je vais rappeler aux membres que la Chambre commence à siéger à 10 heures; il y a d'abord la prière, puis le vote. Cela fait donc 15 minutes. Je vérifie pour savoir l'heure exacte, pour qu'on perde le moins de temps possible pour aller voter à la Chambre.

M. Martin: C'est juste, monsieur le président. Les libéraux voudraient se rendre à la Chambre pour aller voter.

Le président: Nous voudrions probablement tous y aller, monsieur Martin. Nous ne dirons pas comment nous allons voter, mais nous serons tous là.

Je souhaite la bienvenue au deuxième groupe de témoins. Ils ont probablement entendu parler d'un des aspects étranges de notre système; un vote aura lieu à la Chambre à 10 heures ce matin. Le timbre commencera à retentir vers 10 heures. Nous essayerons de vérifier pour savoir à quelle heure exactement aura lieu le vote. Il s'agit d'un vote important, et tous les députés voudront y participer. Nous essayerons de suspendre la séance juste le temps nécessaire pour nous rendre à la Chambre, participer au vote et revenir. J'espère que nos témoins de l'Association canadienne de l'électricité se montreront tolérants et qu'ils respecteront le système; personne au sein de ce comité n'a le moindre contrôle sur l'heure à laquelle a lieu le vote.

Nous avons ici des représentants de l'Association canadienne de l'électricité. Je demanderais à Carole Burnham de présenter les membres de son groupe; nous procéderons ensuite de la façon habituelle et nous écouterons l'exposé. Nous resterons aussi longtemps que possible, jusqu'à ce que nous soyons obligés de suspendre la séance pour aller voter. Nous reviendrons après le vote.

Mme Carole Burnham (vice-présidente, comité de l'environnement, Association canadienne de l'électricité): Merci, monsieur le président, et mesdames et messieurs les membres du comité. L'Association canadienne de l'électricité est heureuse d'avoir aujourd'hui l'occasion d'exposer ses opinions sur la compétence en matière environnementale et sur la gestion de l'environnement, à un moment où le Canada envisage de remanier son cadre constitutionnel.

Je suis accompagnée aujourd'hui de M. John Poirier, avocat de la Nova Scotia Power, de M. Lorne March, directeur des ressources de l'environnement de B.C. Hydro, et de M. Hans Konow, vice-président des affaires publiques de l'association. Je m'appelle Carole Burnham, et je suis directrice de l'environnement pour Hydro-Ontario ainsi que vice-présidente du Comité de l'environnement de l'Association canadienne de l'électricité.

We apologize for not having submitted our brief earlier, and for that reason our comments might go a little longer than we might have originally anticipated. Our comments are offered as operators and proponents of industrial facilities.

We believe there is an urgent need to develop innovative methods of achieving the objectives of economic prosperity and environmental protection, which in fact is sustainable development. We have four simple objectives: first, to promote the integration of environmental and economic decision–making in all sectors; second, to foster effective stakeholder consultation; third, to encourage the integration of environmental assessments and regulation among governments; and fourth, to stimulate innovative approaches to environmental regulation and performance.

• 1000

The first part of our submission identifies lessons learned from how we collectively conduct our affairs today. The second part focuses on the future and addresses the questions that you have asked of those appearing before you.

First, the lessons. The complexities of overlapping jurisdictions, unclear processes and uncertain timelines have inflated the costs of major projects, costs that ultimately are borne by the consumer. Industry and government must confront this problem, designing an integrated approach that can somehow meet the needs of society for a clean environment and a robust economy.

We must start reducing the time horizons that are required for planning and developing large-scale industrial projects, time horizons that have doubled over the past 20 years. Discussions with stakeholders and government have been taking place in most areas of environmental management, but much more needs to be accomplished in listening to one another. Consultations will become discredited if their findings are not reflected in the regulatory results.

The uncertainties and risks associated with energy projects can increase significantly because of jurisdictional conflict. These are the circumstances facing us as we Canadians consider our future.

We have referred to the problems that can result from the uncertainties associated with jurisdictional confusion. The Canadian Electrical Association has recommended the concept of predominant jurisdiction to address these problems. The jurisdiction, federal or provincial, with the predominant responsibility for the environmental consequences of a proposed industrial project, should regulate that project or facility.

[Translation]

Nous nous excusons de ne pas avoir remis notre mémoire plus tôt, et c'est pourquoi nos commentaires risquent d'être un peu plus longs que nous ne l'avions prévu initialement. Nous les ferons à titre d'exploitants et de promoteurs d'installations industrielles.

Nous croyons qu'il faut absolument mettre au point de toute urgence des méthodes innovatrices susceptibles de nous permettre d'atteindre les objectifs visés en matière de prospérité économique et de protection de l'environnement, qui consistent en fait à vouloir un développement durable. Nous avons quatre objectifs, qui sont simples: premièrement, promouvoir l'intégration des décisions environnementales et économiques dans tous les secteurs; deuxièmement, encourager la véritable consultation entre les intervenants; troisièmement, encourager l'intégration des évaluations et des règlements environnementaux des différents gouvernements et, quatrièmement, inciter à adopter des approches originales dans le domaine de la réglementation environnementale et de son application.

La première partie de notre mémoire est consacrée aux leçons que nous avons apprises à cause de la façon dont nous procédons collectivement à l'heure actuelle. La deuxième partie porte principalement sur l'avenir et répond aux questions que vous avez posées à ceux qui comparaissent devant vous.

Parlons tout d'abord des leçons. Les complications dues au chevauchement des compétences et au manque de précision des processus et des échéances ont fait gonfler le coût des grands projets, coûts qui sont en fin de compte supportés par les consommateurs. L'industrie et le gouvernement doivent faire face à ce problème et ils doivent concevoir une approche intégrée qui réponde d'une façon ou d'une autre à la nécessité qu'a la société d'avoir un environnement propre et une économie robuste.

Il faut se mettre à réduire les délais nécessaires pour la planification et l'élaboration de projets industriels à grande échelle, car ces délais ont doublé depuis vingt ans. Il y a eu des discussions entre les intervenants et le gouvernement portant sur la plupart des secteurs de la gestion de l'environnement, mais il reste encore beaucoup d'efforts à faire pour qu'ils s'écoutent mutuellement. Les consultations seront discréditées si les constatations ne transparaissent pas dans les règlements qui seront adoptés.

Les incertitudes et les risques associés aux projets énergétiques peuvent augmenter considérablement à cause des conflits juridictionnels. Voilà la situation à laquelle les Canadiens sont confrontés quand ils s'interrogent sur leur avenir.

Nous avons fait allusion aux problèmes qui risquent de se poser à cause des incertitudes causées par la confusion qui règne dans le domaine des compétences. L'Association canadienne de l'électricité a recommandé d'adopter la notion de compétence prédominante afin de régler ces problèmes. C'est le palier de gouvernement qui a la responsabilité prédominante des conséquences environnementales d'un projet industriel qui devrait établir les règlements concernant ce projet ou cette installation, qu'il s'agisse du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement provincial.

We agree with the Committee of 22's recommendation as to how jurisdictions should be divided between federal and provincial interests, which is a reflection of history and current realities. This recommended sharing of jurisdiction and the adoption of the predominant jurisdiction approach would in most cases result in environmental assessments and regulations coming under provincial authority.

There are other important reasons for this. It is our belief, as energy plant operators and proponents, that environmental problems should be addressed and resolved by most directly affected economically environmentally, and that is usually at the provincial level. We recognize that both levels of government can have constitutionally supported responsibilities that must be fulfilled. So while the predominant jurisdiction approach is preferred, it must be flexible enough to accommodate the predominant interest of one government and the residual interest of the other. We see this approach to the jurisdiction under which environmental assessment are conducted as having to be flexible and accommodating, given the nature of the project and the jurisdictions.

Three scenarios are possible under the predominant concept—a provincial process that accommodates federal interests, a federal process that accommodates provincial interests, or a joint process. In each case each level of government must fulfil its responsibilities and respect the jurisdictional rights of the other. We believe this to be possible and we urge governments to work in this direction so that costly delays and confusing duplication of effort are avoided, without undermining environmental management. Reducing the uncertainties, risks and costs facing industry while fully protecting the environment at a time in history when Canadian competitiveness is in doubt, is the challenge.

In addition to this question of intergovernmental jurisdiction, our submission also suggests better co-ordination between different departments of the federal government with different jurisdictions or responsibilities for federal management. Considerable progress has been made in that area by Environment Canada and others in the past year, but we believe that more can be done to co-ordinate the varying and sometimes competing federal interests.

• 1005

Finally, we urge government to foster regulatory innovation to achieve environmental improvements cost-effectively. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: This completes the opening presentation.

Ms Burnham: Yes, it does.

[Traduction]

Nous approuvons la recommandation du comité des 22 qui préconise une répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux d'une façon qui tienne compte des antécédents et des réalités actuelles. Ce comité recommande en effet le partage des compétences et l'adoption du principe de la compétence prédominante; si cette recommandation était appliquée, les évaluations environnementales et les règlements seraient dans la plupart des cas la responsabilité des provinces.

Il y a d'autres raisons importantes qui justifient l'adoption d'une telle approche. En tant qu'exploitants et promoteurs d'usines de production d'énergie, nous sommes convaincus que les problèmes environnementaux devraient être examinés et résolus par ceux qui sont les plus directement concernés sur les plans économique et environnemental, c'est-à-dire habituellement les provinces. Nous nous rendons bien compte que les deux paliers de gouvernement ont certaines responsabilités qui leur ont été conférées par la Constitution et qu'ils doivent remplir. Si nous donnons la préférence à l'approche de la compétence prédominante, il faut que le système soit suffisamment souple pour tenir compte de l'intérêt prédominant d'un gouvernement et de l'intérêt secondaire de l'autre. D'après nous, en matière d'évaluation environnementale, il faut faire preuve d'une certaine souplesse en raison même de la nature du projet et des différentes compétences en cause.

Il y a trois scénarios possibles dans le contexte de la compétence prédominante: un processus provincial qui tienne compte des intérêts du gouvernement fédéral, un processus fédéral qui tienne compte des intérêts du gouvernement provincial et un processus mixte. Dans chaque cas, chaque palier de gouvernement doit remplir ses responsabilités et respecter les droits juridictionnels de l'autre. Nous croyons que c'est possible et nous exhortons les gouvernements à faire des efforts en ce sens pour éviter les retards coûteux et les chevauchements inutiles, sans nuire à la gestion de l'environnement. Le défi consistera à réduire les incertitudes, les risques et les coûts auxquels l'industrie est confrontée tout en protégeant parfaitement l'environnement à un moment où l'on met en doute la compétitivité des entreprises canadiennes.

En plus de cela, nous recommandons également dans notre mémoire une meilleure coordination entre les différents ministères fédéraux et les différentes agences qui travaillent pour le compte du gouvernement fédéral. Des progrès considérables ont été réalisés à cet égard par Environnement Canada ainsi que par d'autres ministères dans le courant de l'année, mais nous croyons qu'il est possible de coordonner encore mieux les activités des différents organismes fédéraux, qui se font parfois concurrence.

Enfin, nous exhortons le gouvernement à encourager l'innovation dans le domaine de la réglementation afin de pouvoir améliorer la situation environnementale de façon rentable. Merci, monsieur le président.

Le président: L'exposé est donc terminé.

Mme Burnham: Oui.

The Chairman: Thank you very much. If I am correct, we've got about five to seven minutes, I think, and then we should perhaps head over to the chamber. It will allow us to have one opening round.

Mrs. Catterall, I have you first on the list, so perhaps we can have your questions and then we'll adjourn briefly for the vote.

Mrs. Catterall: I guess the one I want to explore is the idea of dividing jurisdictions versus what others have proposed to us as concurrent jurisdictions. It seems evident that it's not only the two levels of government, but ultimately it's also the municipal level of government, as well as the corporations and individuals, that is part of the solution here.

If we say too carefully that this is yours and I'll have nothing to do with it, or vice-versa, then we start missing the overall implications of the decisions and the actions that need to be taken. I just wonder if you could talk a bit perhaps about whether you see ways in which jurisdictions can be shared so that all aspects are covered without duplication and without overlap and creating the kinds of problems it is in now.

Secondly, on a very practical basis, as for the way things are operating now, how would you get rid of some of the duplication within government? For instance, within the federal segment and within the provincial segment, can we look towards a collaborative relationship in protecting the environment as opposed to a divided relationship?

Ms Burnham: With respect to your first question, in terms of dividing jurisdictions, we're not suggesting dividing jurisdictions at all. We see rather that there be one process and in that process every one has a right to be heard and to be considered.

What we don't want to see are the same issues having to be discussed over and over again in more than one forum, particularly when they come up with potentially different decisions

So we recognize that there are jurisdictions and valid concerns of the public and municipalities and the different levels of government. What we would suggest is a consultative approach to establishing one jurisdiction in which those issues can be heard. From the concept of predominant jurisdiction, it would appear that would frequently be the provincial level, although not always.

With respect to a more collaborative approach, we have made a couple of suggestions in our brief with respect to the consultation of stakeholders before decisions are made, for example, by the federal level on the international forum. This would allow the government to have the right information available upon which to base decisions and understand the implications of signing international obligations.

We've also made suggestions in our brief about having an intergovernmental committee within government to make sure that all the interests and so on are balanced before Environment Canada makes decisions on environmental issues.

[Translation]

Le président: Merci beaucoup. Si je ne me trompe, il nous reste environ cinq ou sept minutes avant de devoir nous mettre en route pour la Chambre. Cela nous laisse le temps de poser une première série de questions.

Madame Catterall, c'est vous qui est en tête sur ma liste; nous pourrions peut-être commencer par vos questions, puis nous suspendrons brièvement la séance pour le vote.

Mme Catterall: Je voudrais approfondir l'idée de la répartition des compétences par opposition à une intervention simultanée de plusieurs gouvernements. Il est évident qu'il n'y a pas seulement les deux paliers principaux de gouvernement qui sont en cause et qu'en fin de compte, les administrations municipales ainsi que les entreprises et les particuliers sont également concernés. Cette constatation donne un élément de solution au problème.

Si l'on se met à décliner toute responsabilité et à rejeter la responsabilité sur quelqu'un d'autre, c'est que l'on ne comprend pas les conséquences générales des décisions et des initiatives qu'il faut prendre. Je me demande si vous ne pourriez pas nous dire s'il existe un moyen de partager les responsabilités de façon à ce que tout se fasse sans qu'on provoque de double emploi ni de chevauchement et sans qu'on suscite le genre de problèmes qui existent actuellement.

Deuxièmement, compte tenu de la façon dont on procède à l'heure actuelle, comment supprimer dans la pratique un certain double emploi au sein du gouvernement? Ainsi, peut-on envisager une certaine collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux au lieu d'une action séparée dans le domaine de la protection de l'environnement?

Mme Burnham: Pour répondre à votre première question, qui porte sur la répartition des compétences, je vous signale que nous ne recommandons pas du tout cela. Nous envisageons plutôt un processus dans le cadre duquel tout le monde a le droit d'être écouté et d'être pris en considération.

Ce que nous ne voulons pas, c'est que l'on débatte indéfiniment les mêmes problèmes dans des tribunes différentes, surtout lorsque cela risque de donner lieu à des décisions différentes.

Nous reconnaissons donc que le public, les municipalités ainsi que les différents paliers de gouvernement ont leur mot à dire. Nous préconisons en fait que les différentes parties concernées se consultent et que l'une d'entre elles soit chargée de l'affaire. Si l'on adoptait la notion de compétence prédominante, il s'agirait souvent, mais pas toujours, d'un gouvernement provincial.

À propos d'une collaboration plus étroite, nous avons fait dans notre mémoire deux suggestions dans lesquelles nous préconisons de consulter les intervenants avant que le gouvernement fédéral, par exemple, ne prenne des décisions dans une assemblée internationale. Cela permettrait au gouvernement d'avoir les informations dont il a besoin pour prendre des décisions en toute connaissance de cause et comprendre les obligations qu'e l'on contracte en signant des ententes internationales.

Nous avons également recommandé dans notre mémoire la création d'un comité intergouvernemental pour s'assurer que tous les intérêts et autres facteurs sont pris en considération avant qu'Environnement Canada ne prenne des décisions.

Hans, would you have anything that you want to add to that?

Mr. Hans Konow (Vice-President Public Affairs, Canadian Electrical Association): I might just amplify on the comments you made. With respect to collaboration, I think if you look at the global warming or climate change file it represents a distinct step forward from the treatment of previous atmospheric issues. It both recognized the need to bring to the industry, the environmental groups, the provinces and the federal government to the process in addressing the international targets that we might sign on to.

• 1010

Secondly, looking at the domestic treatment of the file, the joint responsibility of Energy, Mines and Resources and Environment Canada to manage our programs co-operatively is again a good example of how to get everybody onside in advance. Our thesis is essentially that we will actually make more progress toward environmental objectives if we can arrive at the broadest possible consensus before we start down the road. That is the recipe to avoid jurisdictional conflict and interdepartmental conflict and all the other things we are all too familiar with.

The Chairman: I am sorry to interrupt the committee. I urge the members to come back immediately following the vote so we can continue with our witnesses.

• 1011

• 1043

The Chairman: We will reconvene the meeting. Again, I thank the witnesses for their patience and understanding. However, we have managed to get back in reasonably good time. I believe we had just completed Ms Catterall's opening round of questions. I will go to Mr. Fulton.

Mr. Fulton: Thank you, Mr. Chairman. I'd like to thank the witnesses for the material they provided us with earlier this morning. I'd like to start on the whole matter of harmonization, because I agree with you enormously.

As Dr. March is probably aware, I attempt to tread my way through things like the Powerex application for export and so on. I am stunned—even as someone who's been involved in this occupation for almost 13 years, I have enormous difficulty in figuring out all the legal hoops and bumps and glitches someone has to go through even for a rather moderate continuation of an existing contract. It really has reached the point where we've got to start untangling the spaghetti. There's too much of it.

I don't think the public, no matter how well-meaning, can any longer realistically involve themselves in that process. You might have a few highly funded organizations at arm's length from government or from a hydro corporation that might be interested, but it's really a legalistic game as opposed to one that truly involves the public.

[Traduction]

Hans, voudriez-vous ajouter quelque chose?

M. Hans Konow (vice-président des affaires publiques, Association canadienne de l'électricité): Je pourrais simplement insister sur ce que vous avez dit. À propos de collaboration, je crois que l'on a assisté à un progrès important dans le dossier sur le réchauffement de la planète ou les changements climatiques par rapport au dossier antérieur sur les problèmes atmosphériques. On a reconnu qu'il est nécessaire de faire participer l'industrie, les groupes écologiques, les provinces et le gouvernement fédéral au processus pour essayer d'atteindre les objectifs internationaux que nous nous sommes engagés à essayer d'atteindre.

Deuxièmement, lorsqu'on considère le traitement interne du dossier, la responsabilité conjointe d'Énergie, Mines et Ressources et d'Environnement Canada pour l'exécution de nos programmes en coopération, nous avons un bon exemple de la possibilité de mettre tout le monde de notre côté à l'avance. Nous pensons en gros que nous ferons davantage pour atteindre les objectifs environnementaux en arrivant au consensus le plus large possible avant de commencer. C'est un bon moyen pour éviter les conflits de compétences et les luttes interministérielles, et autres, que nous connaissons trop bien.

Le président: Je suis désolé de devoir interrompre la discussion. Je demanderais aux membres du comité de revenir immédiatement après le vote afin que nous puissions continuer avec nos témoins.

Le président: Nous allons reprendre la séance. Je remercie encore une fois les témoins pour leur patience et leur compréhension. Mais je crois que nous avons réussi à revenir dans un délai raisonnable. Je crois que nous en avions terminé avec les questions de M^{me} Catterall, qui ouvrait le débat. Je donnerai donc la parole à M. Fulton.

M. Fulton: Merci, monsieur le président. Je tiens à remercier les témoins pour les documents qu'ils nous ont apportés ce matin. J'aimerais aborder la question de l'harmonisation, car je suis entièrement d'accord avec vous.

Comme M. March le sait sans doute, j'essaie de m'y retrouver dans le dédale des demandes, comme celle de Powerex pour l'exportation, etc. Je suis effaré... voilà pourtant près de 13 ans que je fais ce métier, mais j'ai beaucoup de mal à imaginer tous les tracas juridiques par lesquels il faut passer, ne serait-ce que pour pouvoir proroger modérément un contrat en vigueur. Il va vraiment nous falloir démêler l'écheveau. La situation est trop embrouillée.

Je ne pense pas que le public, même s'il est bien intentionné, puisse désormais vouloir participer à ce processus si l'on veut être réaliste. Il y a peut-être certaines organisations qui ont les moyens et qui sont indépendantes du gouvernement, ou une société d'électricité, que cela peut intéresser, mais c'est vraiment devenu un exercice de subtilités juridiques, et non plus un processus auquel peut vraiment participer le public.

Do you seriously believe an intergovernmental committee can work that out, or is there something more severe we're going to have to do to really deal...? I don't want to leave you with the feeling that it's just on the trade side. I'm finding it increasingly so in a whole lot of areas, environmental particularly.

• 1045

Mr. Lorne March (Canadian Electrical Association): The various components of energy sale, purchase and wheeling are very complex. I understand a bit of it, but I sure couldn't talk very clearly on all those aspects that relate to moving power back and forth. I know it's just as difficult for someone in the public to be able to follow this clearly. Maybe we have to try to make it simpler in some ways. Ken Epp, who is very knowledgeable, tried that, but it is still a very complex subject. There is no doubt about that.

Ms Burnham: If we go to the environmental assessment area, though, there are examples of some joint panels currently being established. I believe that's been done in Manitoba and there may also be one in B.C. where there is some hope these things can be worked out when the parties are determined to have this.

Mr. Fulton: This committee is often seized with the whole question of compliance, enforceability and national standards—questions we were putting earlier today to the Mining Association. From the B.C. experience, for example, a lot of the powers under the Fisheries Act are passed over for the permitting process and the enforcement process. We found, for example, that during the year 1990, 75% of the class 1 and class 2 permits that involve the placement of effluents into water had been in significant non-compliance for more than a year by the time the study took place. So here Parliament passes a series of regulations pursuant to the Fisheries Act. We pass over the permitting regime to a province, in this case to all the provinces. They then bring those permits into compliance with their own legislation, and then they enforce it.

What we find after the fact is that there is no enforcement, there is no compliance. That's where you start getting questions about whether we should have duplication, whether we should hire more fisheries officers. That's not the route to go. We all realize that now as we see the size of the enforcement budgets growing exponentially year after year, and the need for them growing even higher.

Have any of you thought of ways of coming at it to reduce the duplication and coming at harmonization without simply setting some kind of national standards?

Mr. March: First, sometimes compliance with a new standard, a new regulation, takes a long time. It is very expensive in many cases, as you know, with the forest industry. So there is that kind of length of time needed to get

[Translation]

Pensez-vous vraiment qu'un comité intergouvernemental puisse démêler cette situation, ou va-t-il nous falloir envisager des mesures plus importantes pour vraiment traiter... Je ne voudrais pas vous donner l'impression que cela est vrai seulement dans l'aspect commercial. Je le constate de plus en plus également dans bien d'autres secteurs, le secteur environnemental en particulier.

M. Lorne March (Association canadienne d'électricité): Les divers éléments de la vente, de l'achat et du commerce de l'énergie sont extrêmement complexes. J'en comprends un peu le fonctionnement, mais je ne pourrais certainement pas vous expliquer avec clarté tous les aspects de la transmission d'électricité. Je comprends les difficultés que peut éprouver un membre du public à bien saisir tout cela. Peut-être devrionsnous essayer de simplifier. Ken Epp, qui connaît très bien le sujet, s'y est essayé, mais le sujet reste très complexe. C'est certain.

Mme Burnham: Mais dans le domaine des évaluations environnementales, on a des exemples de commissions mixtes. Je crois qu'il y en a une au Manitoba, et une peut-être aussi en Colombie-Britannique, où l'on espère pouvoir régler ces questions lorsque les intéressés le souhaitent vraiment.

M. Fulton: Ce comité est souvent saisi de la question du respect de la loi, de son application, et des normes nationales, questions que nous avons posées plus tôt à l'Association minière. En Colombie-Britannique par exemple, bon nombre des pouvoirs que confère la Loi sur les pêcheries ont été transférés aux provinces, pour la délivrance des permis et l'application de la loi. Nous nous sommes rendu compte par exemple qu'en 1990, 75 p. 100 des permis de la catégorie un et deux concernant le déversement d'effluents dans l'eau comportaient des infractions importantes à la loi, et cela depuis plus d'un an à l'époque où l'étude a eu lieu. Alors le Parlement adopte des règlements découlant de la Loi sur les pêcheries. Il transfère ensuite l'autorité à la province, ou dans ce cas-ci à toutes les provinces, qui soumettent les permis à leurs propres textes législatifs, puis font appliquer les règlements.

En fait, on se rend compte plus tard que personne ne s'occupe de faire appliquer la loi, de faire respecter les règlements. On est en droit de se demander s'il ne serait pas bon d'avoir un chevauchement, s'il ne faudrait pas engager davantage d'agents des pêcheries. Ça n'est pas la solution. Nous nous en rendons tous compte pour avoir vu les budgets consacrés à l'application des règlements se décupler d'année en année, sans jamais suffire pour autant.

Avez-vous songé à des façons d'éviter le chevauchement et d'harmoniser les règlements sans pour autant imposer des normes nationales?

M. March: Tout d'abord, il faut reconnaître que le respect d'une nouvelle norme, d'un nouveau règlement, demande un certain temps. C'est souvent très coûteux, comme vous le savez, surtout pour l'industrie forestière. Il y

into compliance. So you might be partially there, but that next step to get all the way there sometimes is very difficult. So I can understand why some industries have to take some time to get there.

An example of where I've seen the federal government and the provincial government work very well is where we are proposing a panel for sometime in the future. They actually had a federal representative on that provincial steering co-ordinating committee. This gentleman will certainly take into consideration all those aspects of the environmental requirements for the assessment that the federal people are most interested in. When it comes right down to it we all have the same goal. We're looking for environmental management, the best way to manage the environment. That whole picture is also changing with this concept of sustainable development and how you stop looking at individual species, and that kind of business.

With the provincial processes that now really cover just about every component for environmental management. . . because of the legislation such as the Oldman River and some of the other ones, they look at the federal process and ask what they have to do to make sure they cover this material because they don't want to be caught like everybody else. Those kinds of problems are very expensive.

Mr. Konow: I'd like to address the problem you cited. Do we have to hire more environmental policemen, say, at the federal level to keep an eye on what's done at other levels? I think we all agree it's not the desirable outcome.

• 1050

I think, like most things, you set in motion a set of circumstances or a process and then you have to monitor and see the degree to which compliance is effected. As has been pointed out, it can take time to achieve literal compliance.

Now, if there are gross failures in compliance, one of the most powerful weapons that's been brought forward is the the court of public opinion. I find it difficult to conceive of any reputable industry standing in that negative light for any length of time.

We are moving through a period where industry is adopting new approaches and is far more cognizant of its reponsibilities, both social and environmental, but our processes aren't perfect.

I think in our industry we have made giant strides, but it will take time. I think it is better to cleave to a set of functional principles, such as we have suggested, recognizing failures will occur at both levels of government, and try to improve them incrementally; allow provincial governments to work on their ability to deliver their responsibilities, rather than insert another level of government to exercise some oversight responsibility. Our experience is that will lead to conflict and lack of progress as opposed to solution.

[Traduction]

a donc un certain délai nécessaire pour assurer le respect des règlements. On peut avoir fait un bout du chemin, mais la dernière étape est souvent la plus difficile. Je comprends donc très bien pourquoi certaines industries mettent du temps à arriver jusqu'au bout.

J'ai vu un exemple d'excellente collaboration fédérale-provinciale, notamment dans le contexte d'une commission que l'on se propose de créer. Un représentant du fédéral siège au comité provincial chargé de la coordination. Ce monsieur tiendra certainement compte de tous les aspects concernant les exigences d'évaluation environnementale qui intéressent le fédéral. Car en fin de compte nous avons tous le même but. Nous cherchons tous la meilleure façon de gérer l'environnement. L'ensemble de la question même change avec le concept du développement durable et la nécessité de ne plus se limiter à des espèces particulières, toutes ces nouvelles idées.

Les procédures provinciales couvrant actuellement pratiquement tous les éléments de la gestion environnementale... avec des textes législatifs comme celui de Oldman River, et certains autres, les provinces examinent le processus fédéral et essaient de voir ce qu'elles peuvent faire pour respecter les exigences, car elles ne veulent pas se faire prendre comme les autres. Tout cela est très coûteux.

M. Konow: J'aimerais parler de ce problème que vous avez mentionné. Le fédéral doit-il engager davantage de policiers de l'environnement pour surveiller ce que font les autres paliers de gouvernement? Nous sommes tous d'accord pour dire, je pense, que ce n'est pas souhaitable.

Comme pour la plupart des choses, on met en place un processus, et puis il faut le surveiller pour voir dans quelle mesure il est respecté. Comme on l'a fait remarquer, le respect total peut exiger un certain temps.

Si toutefois on constate des manquements graves, l'arme la plus puissante que nous ayons, c'est l'opinion publique. J'ai du mal à imaginer qu'une entreprise réputée accepte longtemps d'être mal jugée.

L'industrie adopte actuellement de nouvelles attitudes et est beaucoup plus consciente de ses responsabilités, sociales et environnementales, mais nos méthodes ne sont pas parfaites.

Nous avons, je crois, fait d'énormes progrès, mais il nous faudra encore un certain temps pour arriver au but. Il me paraît préférable de nous en tenir à un certain nombre de principes opérationnels, comme nous l'avons suggéré, en reconnaissant qu'il y aura des échecs, aux deux paliers de gouvernement, et en essayant d'améliorer le système progressivement; plutôt que de faire intervenir un autre niveau de gouvernement pour surveiller les gouvernements provinciaux, donnons à ceux-ci l'occasion d'apprendre à mieux s'acquitter de leurs responsabilités. Sans quoi, nous savons par expérience que l'on crée une situation conflictuelle, où rien n'avance et où l'on ne résoud rien.

Ms Burnham: There are some suggestions as well in the green plan we certainly agree with and follow, and examples of that are industries undertaking internal environmental audits to ensure themselves that they are within compliance, and also establishing environmental management systems that include monitoring and reporting, preparation of annual state of the environment reports that are public.

I think there is a role in fostering training, encouraging environmental values, if you will, among the population, including industry.

The Chairman: Thank you. Before going to the next questioner, one concern I have in quickly looking at your submission this morning is that you have dealt primarily with aspects of environmental jurisdiction as they have to do with what I would call the developmental aspects related to the electrical industry.

There has been a considerable interest in this committee, and I think generally, with the whole economic marketing of electrical energy, the way in which that is working within a framework of sustainable development. I don't see that in this brief. Is that anything that you would have a concern about? The electrical industry has a very large economic impact, and one can assume that impact can either be on the side of the sustainable approach or not. Is that an issue you have examined with respect to these jurisdictional questions?

Mr. Konow: I think the point you raise strikes to the heart of the provincial responsibility for many of the electricity companies. Many of them are crown corporations and there is a long history of the manner in which the major projects of electric utilities have contributed to the economic growth and development of provinces.

Have we considered it in terms of jurisdiction? No, other than to say that jurisdiction is clearly that of both ownership and constitutional rights, which empowers the provinces to regulate their electrical companies.

You open a question of how electricity is marketed. Frankly, I don't think we are in a position to discuss that, but it certainly is one that has been looked at by the industry. I'm quite sure that on another occasion we could bring forward people who would be delighted to talk to it.

The Chairman: In the particular constitutional discussions that are going on right now with respect to an economic union, clearly, there may be some bearing with respect to these aspects. I don't know. I raise it as a question more than any clear view that I have, but I think it is a question that may need a little further exploration. You may want to come back and say something to us about that.

• 1055

Mr. Clark: Welcome to the witnesses. I have just two or three questions that come to mind. I note on page 5 that you referred to Bill C-13. Although I know we have discussed some of these points in this brief, I was struck as I was looking at the question of "need for" and "alternatives to" and to make the point that provincial governments or agencies have already explored that question. If we were being realistic about these things, remembering that in most

[Translation]

Mme Burnham: Il y a aussi dans le Plan vert des suggestions que nous acceptons et suivons. C'est le cas des industries qui procèdent à des vérifications internes environnementales pour s'assurer qu'elles respectent les normes, et qui établissent également des systèmes de gestion de l'environnement comprenant la surveillance et le suivi, et préparent des rapports annuels sur l'état de l'environnement, rapports qui sont rendus publics.

Il faut encourager la formation, soutenir les valeurs environnementales, en quelque sorte, au sein de la population et de l'industrie.

Le président: Je vous remercie. Avant de donner la parole à un autre député, j'ai constaté en regardant rapidement votre mémoire ce matin que vous y abordiez essentiellement les problèmes de compétence en matière d'environnement du point de vue de ce que j'appellerais les aspects du développement dans le secteur de l'électricité.

On s'est beaucoup intéressé dans ce comité, et en général, je crois, à toute la question de la commercialisation de l'énergie électrique, et de son rôle dans le développement durable. Je ne vois rien là-dessus dans votre mémoire. Est-ce que la question vous préoccupe? Le secteur de l'électricité a une incidence économique importante, et je présume que cette incidence peut peser du côté du développement durable ou non. Avez-vous examiné cette question dans le contexte du partage des compétences?

M. Konow: La question que vous soulevez va droit au coeur de la responsabilité provinciale pour de nombreuses entreprises d'électricité. Celles-ci sont souvent des sociétés d'état, et traditionnellement les grands projets des entreprises d'électricité ont contribué à la croissance et au développement économiques des provinces.

Avons-nous examiné la question dans le contexte du partage des compétences? Non, sinon pour dire que la compétence découle nettement des droits de propriété et des droits constitutionnels, qui autorisent les provinces à réglementer leurs entreprises d'électricité.

Vous posez la question de la commercialisation de l'électricité. Honnêtement, je ne pense pas que nous soyons en mesure de vous répondre, mais c'est certainement une question qui a été examinée par l'industrie. Une autre fois, nous pourrons certainement venir accompagnés de personnes compétentes pour en parler.

Le président: Dans le cadre du débat constitutionnel sur l'union économique, ces questions pourraient avoir une certaine importance. Je ne sais pas. Je n'ai pas d'opinion bien arrêtée là-dessus, c'est simplement une question de ma part, mais une question qui mériterait d'être examinée. Vous reviendrez peut-être nous en parler.

M. Clark: Soyez les bienvenus. J'ai deux ou trois questions. Je remarque à la page 5 que vous mentionnez le projet de loi C-13. Je sais que certaines de ces questions ont été abordées dans ce mémoire, mais j'ai été frappé lorsque j'ai examiné la question du «besoin» et «des autres solutions», car vous dites que les gouvernements ou organismes provinciaux ont déjà examiné ces problèmes. Si l'on veut être tout à fait réaliste, sachant que dans la plupart

instances those provincial governments or agencies are the proponents, is it logical to expect that the proponents of a project are really going to address the question of "need for" and "alternatives to" in such a way that it's likely to lead to a negative answer? Surely if we simply use common sense, we're going to say that decision was already made before you got to that point. When people come to us to talk about the need for a study with regard to "needs for" or "alternatives to", I think they're thinking in terms of some sort of independent arm's-length body that would do that assessment rather than the proponent. Would you not agree with that?

Mr. Konow: I would make a couple of points. First of all, the way Bill C-13 is constructed for all federal projects, the proponent of the project is in fact the responsible authority. Ergo, if your comments to us in that line suggest that the private proponent is a biased entity, I can only say that you have a problem.

Mr. Clark: Except in those instances where there is a significant amount of public concern.

Mr. Konow: But the proponent, the responsible authority by definition in the act, as I understand it—I stand to be corrected—is the proponent department. If it's Transport Canada bringing forward a project, they are the responsible authority, not some regulatory body that may have a permit—

Mr. Clark: Bill C-13 provides for the minister to determine whether or not "need for" or "alternative to" should be a part of the panel that is then struck. This panel, by definition, is an independent panel. There is a role for intervener funding; there is a role for critics to come before the process. The people who come before us are saying that this should be an automatic part of any panel study. I think your brief, as presented, is ignoring the fact that the public are seeking an opportunity to be part of that independent assessment process.

Mr. Konow: Certainly. But the point we tried to make in there was that there are other processes, certainly as it affects our industry, that deal with the question of what sort of project might be proposed or brought forward. There are other public processes, regulatory processes at the provincial level that look at that to determine the selection of different options for providing needed generation.

The question of whether that should be revisited in the context of an environmental hearing of the project that has fallen out or has been chosen from that process is what concerns us. We see that again as a second court of appeal to a publicly responsible regulatory process that has arrived at that initial decision. In terms of the private proponent, it becomes even more complex. You're in essence asking an independent body to sit in judgment over an economic decision, or an opportunity decision, driven by a company's perception of the marketplace.

[Traduction]

des cas, ces gouvernements ou organismes provinciaux sont les promoteurs, peut-on vraiment s'attendre à ce que les promoteurs d'un projet examinent sérieusement la question du «besoin» et des «autres solutions» de façon à obtenir une réponse négative? Le bon sens commande que l'on se rende compte que la décision a déjà été prise bien avant. Quand les gens nous parlent de la nécessité de faire une étude sur les «besoins» ou les «autres solutions», ils pensent, il me semble, à une étude faite par un organisme indépendant plutôt que par le promoteur. Ne le pensez-vous pas?

M. Konow: Je voudrais dire plusieurs choses. Tout d'abord, d'après le projet de loi C-13, le promoteur de tout projet fédéral est en fait l'autorité responsable. Donc, si vous voulez dire par là que les promoteurs privés ne sont pas objectifs, cela va vous poser un problème.

M. Clark: Sauf dans les cas qui suscitent une forte inquiétude dans le public.

M. Konow: Mais le promoteur, l'autorité responsable telle que la définit la Loi, si j'ai bien compris—et je me trompe peut-être—c'est le ministère qui propose le projet. Si c'est Transport Canada, c'est Transport Canada qui est l'autorité responsable, pas une instance de réglementation qui aurait un permis. . .

M. Clark: Selon le projet de loi C-13, il appartient au ministre de décider si la question du «besoin» ou celle des «autres solutions» doit être examinée par la commission qui est alors mise sur pied. Cette commission d'examen, par définition, est indépendante. Il y a place pour une aide financière aux intervenants; pour la présence des critiques du projet. Les témoins que nous entendons nous disent que cela doit faire automatiquement partie de toute étude menée par une commission. Dans votre mémoire, vous ne tenez pas compte du fait que le public souhaite participer à un processus d'évaluation indépendant.

M. Konow: Certainement. Mais ce que nous essayons de montrer dans notre mémoire, c'est qu'il y a d'autres processus, en tout cas du point de vue de notre industrie, permettant de décider quelle sorte de projet sera proposé ou présenté. Il existe d'autres processus publics, processus de réglementation au niveau provincial, qui ont pour but de sélectionner différentes options pour la production de l'énergie nécessaire.

Ce qui nous préoccupe, c'est la question de savoir s'il faut réexaminer tout cela dans le cadre d'une audience environnementale concernant le projet qui a été retenu ou rejeté. Nous y voyons une deuxième cour d'appel qui viendrait s'ajouter à un processus de réglementation public et responsable qui a déjà pris cette première décision. Pour le promoteur privé, la situation devient encore plus compliquée. Vous demandez essentiellement à un organisme indépendant de juger une décision économique, une décision ponctuelle qu'une société a prise en fonction de son analyse du marché.

While I have some sympathy with what you're saying about the public's need to be assured that the right project is being brought forward, I think there are very substantial risks of an inappropriate second review or third review of fundamental decisions that are the responsibility of a private company or in this case of regulatory authorities at the provincial level.

Ms Burnham: I just want to make the point that many of the provinces have procedures in place that involve independent panels and intervener funding. I would say that certainly in these days it would be extremely unwise for a proponent to have come forward by the time it reaches an environmental assessment without having done some prior consultation and modification of project on issues.

• 1100

Mr. Clark: I understand what you're saying. I guess the question remains, and we can't resolve it today, of whether that independent panel you speak of, that process at the provincial level, does indeed provide for the assessment of need for, alternative of. It may in some cases, and it may not in other cases. I guess in those instances where it may not, others are asking the federal government to perhaps have the option to pick it up on that...

Let me ask another question. Maybe there's no significance to it at all. Most witnesses who have come before us use the terminology "environmental protection", and I noticed that each of you in speaking today has talked about "environmental management". There must be some distinction in your mind, and I am wondering what it is.

Mr. March: In general terms, environmental management means looking at the very front end of the kinds of effects or disturbances you may cause. Environmental protection, in the past, has been looking at the tailpipe end, where we have to protect something that's been caused already. Environmental management indicates that you are looking for ways of mitigating rather than compensating for environmental damage or environmental disturbance.

Mr. Clark: Regarding the Council of the Federation, some 500 federal-provincial meetings now take place more or less on an annual basis. I understand your concerns about unnecessary duplication, and I think we all do. Do you see some of the areas that are a source of frustration to you perhaps being resolved or prevented there in a more formal undertaking by the two levels of government to work in co-operation together in the Council of the Federation?

Mr. John Poirier (Canadian Electrical Association): As we have already mentioned, our submission talks of the need for consultation between the provinces and the federal government. I think that's really the cornerstone of our submission. The only way it is going to work is if the two jurisdictions get together before standards are set, before commitments are made.

Mr. Martin: I apologize that I am little late getting back from the vote. I hope I'm not just duplicating a question that had been previously asked. My question is directed toward your statement, which other people have discussed, that the integration of economic and environmental factors really means that the decision ought to be made where the decisions are most strongly felt—at the provincial level.

[Translation]

Je peux comprendre ce que vous dites à propos de la nécessité de garantir au public que le projet proposé est le bon, mais on risque fort de soumettre à un deuxième ou à un troisième examen des décisions fondamentales qui relèvent de la responsabilité de l'entreprise privée, ou dans le cas des autorités de réglementation, des provinces.

Mme Burnham: Je voulais simplement signaler que de nombreuses provinces prévoient déjà la participation de commissions indépendantes et une aide aux intervenants. Il me semble que de nos jours un promoteur se montrerait bien imprudent s'il allait jusqu'à l'étape de l'évaluation environnementale sans avoir entrepris des consultations et apporté des modifications à son projet.

M. Clark: Je comprends ce que vous voulez dire. La question n'en reste pas moins, et nous ne la résoudrons pas ici aujourd'hui, de savoir si cette commission indépendante dont vous parlez, ce processus au niveau provincial, permet effectivement évaluer le besoin et les autres solutions possibles. Il le pourra peut-être dans certains cas et pas dans d'autres. Dans ce dernier cas, certains demandent au gouvernement fédéral d'avoir au moins la possibilité de s'en saisir...

Permettez-moi de vous poser une autre question. Elle n'a peut-être aucune importance. La plupart des témoins que nous avons entendus parlent de «protection de l'environnement», et je remarque que vous parler aujourd'hui de «gestion de l'environnement». Il doit y avoir une différence pour vous, et je me demande quelle est cette différence.

M. March: De façon générale, la gestion de l'environnement, cela veut dire l'examen préalable des effets ou des perturbations que l'on risque de causer. Auparavant, la protection de l'environnement examinait surtout les problèmes en fin de cycle, lorsque le mal était déjà fait. Par gestion de l'environnement, on entend la recherche des moyens permettant d'atténuer les dommages et les perturbations causés à l'environnement plutôt qu'une intervention après coups.

M. Clark: À propos du Conseil de la Fédération, il se tient actuellement quelque 500 réunions fédérales-provinciales par an. Je comprends que vous craignez les chevauchements inutiles, comme nous les craignons tous. Pensez-vous que la collaboration des deux paliers de gouvernement au sein du Conseil de la Fédération permettrait de régler ou d'éviter certains problèmes qui vous sont sources de frustrations?

M. John Poirier (Association canadienne d'électricité): Comme nous l'avons déjà dit, nous parlons dans notre mémoire de la nécessité de consultations entre les provinces et le gouvernement fédéral. C'est vraiment la pierre angulaire de notre mémoire. On n'arrivera à rien si ces deux paliers de gouvernement ne s'entendent pas avant d'imposer des normes, avant de prendre des engagements.

M. Martin: J'ai tardé à revenir du vote, je vous prie de m'en excuser. J'espère que je ne vous pose pas une question à laquelle vous avez déjà répondu. Ma question porte sur la déclaration, que d'autres ont mentionnée déjà, selon laquelle l'intégration des facteurs économiques et environnementaux exige en fait que les décisions soient prises là où elles seront le plus fortement ressenties—au niveau provincial.

The problem is that looking at the evolution of environmental concern over the course of the last three to four years, if one has any concern for the planet one really begins to have some difficulties with your statement. The previous government of British Columbia is one that ran roughshod over environmental concern. Certainly a number of projects in Alberta, either pulp and paper or damming, indicate the same problem. The same problem exists in Saskatchewan.

Indeed, the Minister of Environment in Quebec has stated on more than one occasion that he feels, and this is quite paradoxical, that a strong federal environmental role is absolutely required if he, as Minister of Environment sitting on the Cabinet, is going to be able to resist the pressures and the forces brought on him by people who feel closer to economic development within his own province. So I have some difficulty with your statement, and I wonder if you would like to comment.

Ms Burnham: We are saying the assessment should occur where the predominant effects are felt. There certainly is a ripple effect. Clearly, transboundary and international issues can be involved, and certainly the federal government has a role to play in those issues. We are asking that those issues be part of one integrated process. We are suggesting that it be held within the area of predominant jurisdiction. It does not mean those issues should not be addressed.

• 1105

Mr. Konow: Perhaps I could supplement that. I think our view is that while there may be failings in how the environmental responsibilities of different levels of government are exercised—and frankly those lie in the eye of the beholder to some extent—we do not believe you are going to effectively fix that situation by creating an environmental policeman role for some agency of the federal government. Rather, it seems to us that doing so is probably a recipe for future conflict and entanglement between the jurisdictions that is in all likelihood going to slow down progress toward a co-operative approach in solving environmental problems. I do not mean that to be a motherhood issue. I seriously caution against an intrusive role by the federal government even on such a high-minded set of principles as protection of the environment.

We have tried to look at the matter in practical terms and it is our view that provincial governments that do not hold the support of their electorate will very quickly vanish from the political firmament and, therefore, one can perhaps expect that a federal role in terms of a persuasive one in which it exercises its jurisdictional levers will be sufficient to help in moving towards responsible—

Mr. Martin: Of course the problem with that approach, as we have seen, is that while it may take four years to dispose of a government, an enormous amount of damage can be done in those four years. In fact, you are often—and we are seeing this in a number of projects—presented with a *fait accompli* because the project is two-thirds complete and people say the job has to be completed.

[Traduction]

Toutefois, si l'on considère l'évolution de la conscience environnementale au cours des trois ou quatre dernières années, ceux qui se préoccupent du sort de la planète ne pourront s'empêcher de trouver faute dans votre déclaration. L'ancien gouvernement de la Colombie-Britannique faisait fi des préoccupations environnementales. On peut constater le même problème en Alberta, avec un certain nombre de projets, que ce soit dans les pâtes et papiers ou la construction de barrages. Le problème se pose également en Saskatchewan.

Le ministre de l'Environnement du Québec a d'ailleurs dit à plusieurs reprises—et c'est tout à fait paradoxal—qu'il est essentiel d'avoir une forte autorité fédérale en matière d'environnement pour que lui, ministre de l'Environnement et membre du Conseil des ministres puisse résister aux pressions qu'exercent sur lui les autres membres du Cabinet, qui se préoccupent davantage de développement économique que d'environnement. J'ai donc du mal à accepter ce que vous dites, et j'aimerais avoir votre avis.

Mme Burnham: Nous disons que l'évaluation doit avoir lieu là où les principaux effets seront ressentis. Il est certain qu'il y a des retombées. Le gouvernement fédéral a bien sûr un rôle à jouer s'il y a un aspect transfrontalier ou international. Nous demandons que toutes ces questions soient rattachées à un processus intégré. Nous suggérons que l'évaluation ait lieu dans la région de la compétence prédominante. Cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas se préoccuper de ces questions.

M. Konow: Permettez-moi d'ajouter quelques mots. Nous estimons que si les différents paliers de gouvernement ne s'acquittent pas parfaitement de leurs responsabilités environnementales—et honnêtement c'est une question de jugement personnel, dans une certaine mesure—nous ne pensons pas pouvoir régler la situation en donnant à un organisme fédéral le rôle du policier environnemental. Il nous semble plutôt que l'on se prépare ainsi des conflits et des démêlés de compétence qui ralentiront probablement notre progression vers la collaboration dans les questions environnementales. Je ne dis pas que la question aille de soi. Je vous mets sérieusement en garde contre une telle ingérence du gouvernement fédéral, même pour un principe aussi noble que la protection de l'environnement.

Nous avons essayé d'examiner la question sous un angle pratique, et nous estimons que les gouvernements provinciaux qui n'ont pas l'appui de leurs électeurs ne dureront pas longtemps au firmament politique. Par conséquent, il nous semble qu'il serait suffisant que le gouvernement fédéral ait un rôle de persuasion, dans l'exercise de ses compétences, pour amener à une collaboration responsable. . .

M. Martin: L'ennui avec ce modèle, comme nous avons pu le constater, c'est qu'un gouvernement est là pour quatre ans, et qu'en quatre ans, on peut causer énormément de dommages. De fait—nous l'avons vu dans le cas d'un certain nombre de projets—on est souvent mis devant le fait accompli, car le projet est déjà aux deux tiers réalisés et les gens estiment qu'il faut continuer.

Perhaps I am asking you to accept my assumption, but if the federal government felt that the pulp and paper projects taking place in northern Alberta are projects that envelop really unsuitable or out-of-date technologies that are detrimental to the environment, do you feel the federal government ought to have a role?

Mr. Konow: The fundamental point still comes back to whether the people of Alberta are prepared to accept those technologies as adequate within the confines of their environmental concerns. I think there are lots of levers or points of access the federal government can use to make its point felt by those proponents. Beyond that, you get into choices. The choice you are suggesting is a fairly interventionist one on the part of the federal government and we simply feel that in the broader context it is a recipe for entanglements and jurisdictional problems down the road, and probably does not balance well with the short-term objectives.

Mr. Fulton: Probably Dr. March can address this question. I think back to the Williston Dam again and to the prospects of site C, where clearly I think you agree and even the group of 22 agreed that where there are such transboundary effects, because the impact of a dam in British Columbia has had massive negative impacts in Alberta and potentially up into the Northwest Territories. We are just starting to realize those impacts almost 20 years after the development.

I don't think we knew as much about hydrology or as much about what the dam would do to the alluvial plains in terms of buffalo feed when the calves need certain kinds of feed. So we didn't know. But you do agree. Or would you like to say something about what kinds of assessment processes are necessary where there clearly are those kinds of transboundary effects?

Mr. March: We know there is a committee composed of members from the province of B.C. and the province of Alberta that is looking at that particular problem and the federal people are also involved. I don't know whether there is a standing committee with the federal department's involvement. I believe there is one in the Northwest Territories, but certainly the two provinces have committees looking at hydrology, aquatic use downstream, and some of these other environmental components. So they are attempting to resolve some of those questions between the two provinces. At the moment, the discussion is between the provinces.

Mr. Fulton: With the feds out.

• 1110

Mr. March: No, they are not out. They have had some conversations and discussions and they are in some other areas. I think it is clear what they want and I think the two provinces presently are working towards that.

Ms Burnham: That is a matter of evolution of knowledge and understanding how much effects have to be studied and anticipated before a project goes ahead. It is not so much a matter of jurisdiction as it is of our evolving understanding.

[Translation]

Je vous demande peut-être d'accepter mon hypothèse, mais si le gouvernement fédéral estime que des usines de pâtes et papiers dans le nord de l'Alberta utilisent des technolgies dépassées et inacceptables qui sont nocives pour l'environnement, estimez-vous qu'il doive intervenir?

M. Konow: La question fondamentale reste de savoir si les Albertains sont prêts à accepter ces technologies et à les juger adéquates dans leur contexte environnemental. Le gouvernement fédéral a à sa disposition différents moyens de persuasion pour se faire entendre des promoteurs. Au delà, c'est une question de choix. La solution que vous choississez est celle d'un gouvernement fédéral plutôt interventionniste, et nous estimons que vous vous exposez à long terme à des complications et à des conflits de compétences, sans pour autant satisfaire vos objectifs à court terme.

M. Fulton: M. March pourra peut-être me répondre. Je songe encore une fois au barrage Williston et au projet du site C, qui, vous en conviendrez, comme en a convenu même le groupe des 22, ont entraîné d'énormes conséquences hors frontières, car ce barrage en Colombie-Britannique a eu une telle incidence négative sur l'Alberta, et peut-être même sur les Territoires du Nord-Ouest. Près de vingt ans après sa construction, nous commençons à peine à nous rendre compte de ces incidences.

Nos connaissances en hydrologie étaient alors plus limitées, et nous n'étions pas aussi bien informés sur les effets que le barrage auraient sur les plaines alluviales, et sur le fourrage nécessaire au bison, et plus particulièrement dont le genre de nourriture les veaux ont besoin. Nous ne savions donc pas. Mais vous en convenez. Ou souhaitez-vous dire quelque chose sur le genre de processus d'évaluation nécessaire quand il y a des effets aussi marqués en dehors des frontières?

M. March: Nous savons qu'un comité composé de représentants de la Colombie-Britannique et de l'Alberta se penche sur ce problème, avec la participation également de représentants du gouvernement fédéral. Je ne sais pas s'il y existe un comité permanent auquel participe le ministère fédéral. Il y en a peut-être un dans les Territoires du Nord-Ouest, mais je sais que les deux provinces ont des comités chargés d'étudier les questions hydrologiques, l'utilisation des eaux en aval, et quelques autres aspects environnementaux. Les deux provinces essaient donc de résoudre entre elles certaines de ces questions. Pour le moment, la discussion a lieu entre les provinces.

M. Fulton: Et le fédéral est exclu.

M. March: Non, il n'est pas exclu. Il a participé à certaines discussions, et il participe pleinement dans d'autres secteurs. Ce que l'on souhaite est clair, et les deux provinces et essaient d'y parvenir.

Mme Burnham: C'est une question d'évolution des connaissances, de bien étudier et prévoir les effets avant de mettre un projet en chantier. Ce n'est pas tant une question de compétence que d'évolution des connaissances.

Mr. Fulton: To follow up on Paul's question, the reason I put it—this will be a really short supplementary—was that the feds do recognize that some of the ongoing, chlorine-based, pulp technologies that are being proposed...we have learned that they are not a good idea, but some provinces, because of the lower costs for capital inputs, are still giving them the green light.

The Chairman: I was going to save you having to put that—Mr. Fulton: You were going to do it yourself.

The Chairman: I was going to suggest inviting the witnesses... I was just thinking about the success that some electricial utilities have had of reversing an old practice and making it a win-win situation, both for the consumer and for the utilities, in terms of new marketing approaches...whether or not you might want to use the same imagination to deal with the questions that you, Mr. Martin and Mr. Clark have all raised this morning, because I think that is what we are trying to get at.

We are trying to see what could be built into the system in terms of incentives, rather than the kinds of disincentives that Mr. Clark and others referred to in the questioning both of yourselves and of the previous mining groups. That is something to think about, although I don't expect an answer now. You may want to come back to us with a written memo on that.

Mr. March: On this business of who should have the responsibility, I was going to mention that the Brundtland commission recognized some of these problems when they said that you must think globally but you have to act locally.

The Chairman: It is getting the first one in place so that you can act on the second one, that is the challenge.

On behalf of the committee I want to thank you for your appearance, for the presentation and for your patience with us today. This has been very helpful to the work of the committee.

Ms Burnham: Thank you for the opportunity to appear.

The Chairman: If you have any follow-up activity or any information you would like to provide the committee, we would be delighted to receive it from you.

The next witnesses are from TransCanada PipeLines. Mr. Gerald Maier is the president and chief executive officer of TransCanada PipeLines. He is accompanied by Mr. Jeffrey and Mr. Jenkins.

Mr. Maier, the approach we take is to have a brief opening presentation and then questions or comments and discussion with the members. We will try to confine the whole appearance to somewhere between 30 and 40 minutes, because we do have one other set of witnesses and we did get somewhat behind schedule. We thank you for your understanding. We were put at least 30 minutes behind schedule by a vote, but we will try to give you sufficient time so that we are able to fully take in your presentation this morning.

Mr. Gerald J. Maier (President and Chief Executive Officer, TransCanada PipeLines Limited): Mr. Chairman, on behalf of my two colleagues I would like to say how pleased we are to appear before this committee.

[Traduction]

M. Fulton: Dans la même veine que Paul, je pose la question—ce sera vraiment une brève question complémentaire—car le gouvernement fédéral se rend bien compte que certaines technologies de fabrication des pâtes à papier à base de chlore que l'on utilise actuellement, qui sont proposées...nous savons maintenant qu'elles sont nocives, mais certaines provinces continuent de les autoriser parce qu'elles nécessitent moins d'investissement.

Le président: Je voulais vous éviter d'avoir à poser...

M. Fulton: Vous alliez le faire.

Le président: J'allais proposer que l'on invite les témoins... Je songeais au succès que certaines entreprises d'électricité ont obtenu en changeant de vieilles habitudes pour en arriver à une situation où tout le monde est gagnant, le consommateur et l'entreprise, grâce à de nouvelles méthodes de commercialisation... Peut-être pourriez-vous faire preuve de la même imagination pour résoudre les problèmes que vous, M. Martin et M. Clark avez mentionnés ce matin, car c'est de cela qu'il s'agit.

Nous essayons de voir ce que l'on peut faire pour encourager plutôt que pour dissuader, comme l'on fait comprendre M. Clark et d'autres dans les questions qu'ils vous ont posées, ainsi qu'au groupe minier qui vous a précédé. Il vaut la peine d'y réfléchir, mais je ne m'attend pas à ce que vous répondiez tout de suite. Vous pourriez peut-être nous envoyer une réponse écrite.

M. March: Sur la question de savoir qui est responsable, j'allais mentionner que la Commission Brundtland reconnait certaines de ces difficultés en disant qu'il faut penser à l'échelle mondiale mais agir sur le plan local.

Le président: La difficulté tient justement à établir le premier élément pour pouvoir passer au second.

Au nom du comité, je vous remercie de votre témoignage, de votre exposé, et de votre patience. Votre contribution sera extrêmement utile à notre comité.

Mme Burnham: Merci de nous avoir invités à comparaître.

Le président: Si vous avez des précisions ou de nouvelles informations que vous souhaitez présenter au comité, nous les recevrons avec plaisir.

Nous allons maintenant entendre les représentants de TransCanada Pipelines. M. Gerald Maier est président et directeur général de TransCanada Pipelines. Il est accompagné de M. Jeffrey et de M. Jenkins.

Monsieur Maier, nous demandons généralement aux témoins de faire une brève déclaration liminaire, puis on passe aux questions et à la discussion avec les députés. Nous allons essayer de nous en tenir à 30 ou 40 minutes, car nous devons encore entendre d'autres témoins et nous avons pris un peu de retard. Nous vous remercions de votre compréhension. Nous avons pris au moins 30 minutes de retard à cause d'un vote à la Chambre, mais nous allons nous efforcer de vous accorder suffisamment de temps pour pouvoir pleinement apprécier votre exposé ce matin.

M. Gerald J. Maier (Président et Chef de la direction, TransCanada Pipelines Limitée): Monsieur le président, au nom de mes deux collègues, je tiens à vous dire combien nous sommes heureux de comparaître devant votre comité. Environment 7–11–1991

[Text]

To begin, I would like to say a few words about TransCanada PipeLines because it may or may not be a household name. First, I believe that committee members have already received a copy of our written submission. Right at the front of it is a large map, which I would direct you to. This map will describe our system very quickly, which is what I would like to do.

• 1115

First, the blue line on the map shown running across Canada is what we refer to as our "main line". That constitutes some 12,000 kilometres of pipeline. As we leave the Alberta border and go into Saskatchewan, where our whole system starts, there are places where we have at least five parallel pipelines. After we conclude our summer program, there will be six parallel pipelines laying in certain sectors of Saskatchewan.

That system runs into the province of Quebec and terminates at Montreal. In addition to our main line, TransCanada has interests in five other pipelines, in which we own anywhere from 50% down to as low as 30%.

Starting at the far east, of course, there is TQM, which runs from Montreal to Quebec City. Moving further westward, I would direct you to the brown line, which runs from Emerson, Manitoba, across the states of Minnesota, Wisconsin and Michigan, re-entering Canada at Sarnia. Further westward, running from the Alberta-Saskatchewan border to Monchy, Saskatchewan, on the Montana-Saskatchewan border, is Foothills (Sask.), in which we have a 40% interest. Running from Monchy to Ventura, Iowa, is Northern Border. We have a 30% interest in that pipeline.

In addition, we now have under construction a pipeline not shown on this map. Iroquois pipeline runs from the eastern side of Lake Ontario, crosses into New York State, and will finally terminate on Long Island. TransCanada is a 29% owner of Iroquois, and manages and operates it.

In addition to those systems that I have described very quickly to you, as you probably have read in the newspapers we have a letter of intent with Pacific Gas and Electric, the largest investor-owned utility in the United States, to purchase from them a pipeline called Pacific Gas Transmission, plus Alberta Natural Gas.

Alberta Natural Gas runs from the Alberta-British Columbia border to the British Columbia-Idaho border. It then joins into Pacific Gas Transmission, which runs from that point to the Oregon-California border.

In total, then, besides our main line, after we conclude the transaction with Pacific Gas and Electric, this would give us an interest in seven other pipeline systems, three of which would be totally in Canada. The other five would be in the United States.

Mr. Chairman, perhaps that gives the committee a brief overview of TransCanada and our scope. Clearly we operate in two nations. We are regulated in Canada by the National Energy Board, and in the United States by the Federal Energy Regulatory Commission.

[Translation]

Permettez-moi de vous dire d'abord quelques mots de TransCanada Pipelines, que tout le monde ne connaît peut-être pas. Pour commencer, je pense que tous les membres du comité ont reçu un exemplaire de notre mémoire. Il s'ouvre sur une grande carte à laquelle je vous prie de vous reporter. Elle permet de décrire très rapidement notre système, comme je souhaite le faire maintenant.

Tout d'abord, le tracé qui traverse le Canada représente ce que nous appelons notre «pipeline principal». Cela représente quelque 12,000 kilomètres de pipeline. Quand on quitte l'Alberta pour entrer en Saskatchewan, point de départ du réseau, nous avons certains endroits cinq pipelines parallèles. Lorsque nous aurons terminé notre programme d'été, nous aurons six pipelines parallèles dans certains secteurs de la Saskatchewan.

Ce pipeline va jusqu'au Québec où il s'arrête à Montréal. TransCanada a en outre une participation, qui va de 30 à 50 p. 100, dans cinq autres pipelines.

En commençant à l'est, il y bien sûr TQM, pipeline qui relie Montréal à Québec. Plus à l'ouest, vous verrez un tracé marron, qui part de Emerson, au Manitoba, traverse le Minnesota, le Wisconsin et le Michigan pour revenir au Canada à Sarnia. Plus à l'ouest encore, de la frontière entre l'Alberta et la Saskatchewan jusqu'à Monchy, en Saskatchewan, puis à la frontière du Montana et de la Saskatchewan, vous avez le pipeline Foothills (Sask.) dans lequel nous avons une participation de 40 p. 100. Northern Border va de Monchy à Ventura, en Iowa. Notre participation est là de 30 p. 100.

En outre, un autre pipeline en construction ne figure pas ici. Le pipeline Iroquois part de la côte est du lac Ontario, entre dans l'État de New York pour se terminer à Long Island. TransCanada a une participation de 29 p. 100 dans le pipeline Iroquois que nous gérons et exploitons.

Outre ces systèmes que je vous ai décrits très rapidement, vous avez probablement lu dans les journaux que nous avons signé avec *Pacific Gaz and Electric*, la plus grande entreprise de service public appartenant au secteur privé, une lettre d'intention en vue de leur acheter le pipeline *Pacific Gaz Transmission* ainsi que le *Alberta Natural Gas*.

Le Alberta Natural Gasa va de la frontière entre l'Alberta et la Colombie-Britannique jusqu'à la frontière entre la Colombie-Britannique et l'Idaho où il rejoint le pipeline Pacific Gaz Transmission, qui lui va jusqu'à la frontière entre la Californie et l'Oregon.

Nous aurons donc au total, en plus de notre pipeline principal, lorsque nous aurons conclu la transaction avec *Pacific Gas and Electric*, un intérêt dans sept autres réseaux de pipeline dont trois se situent entièrement au Canada. Les cinq autres sont aux États-Unis.

Monsieur le président, cela vous donne peut-être une meilleure idée de TransCanada et de notre champ d'activité. Nous sommes présents dans deux pays. Au Canada, nous sommes soumis à la réglementation de l'Office national de l'énergie, et aux États-Unis, à celle de la Federal Energy Regulatory Commission.

We cross quite a number of provinces, currently four in Canada—there would be five with the ANG purchase—and many states. While we're not regulated at the provincial level, or at the state level in the United States, many of our customers and stakeholders are. Indirectly, we are, of course, affected by regulations in many states and provinces, as well as federally, in two countries.

I might just say a word about our current level of activity in terms of construction, Mr. Chairman. From an environmental point of view, this is the segment or component of our operations that most immediately affects or is affected by the environment. It is the area of our activity that comes to the greatest public attention. Once we have our facilities completed and operational, they proceed to do so relatively unnoticed.

• 1120

In Canada, we currently have a construction program under way that will see us invest something in the order of \$2.6 billion in 1991 and 1992. I would really direct you to our activities starting in 1989 and running through until the end of 1992 and perhaps into early 1993. During that course of time, our company will be investing something in the order of \$3.5 billion to \$4 billion on pipeline facilities within the borders of Canada. Supplementary to that, in the pipelines in which we have an interest in the United States, in 1991 alone, we will be investing something in the order of over \$1 billion Canadian dollars in the United States' systems.

If we proceed with the Pacific Gas Transmission acquisition, we would be investing something in the order of another \$1 billion in the United States to move Canadian gas to markets, plus about another \$200 million, perhaps, in Canada. Overall, that does represent an extremely heavy investment within our borders as well as some in the United States.

I don't wish to sound egotistical, Mr. Chairman, but in terms of the North American context, it is by far and away the largest single pipline project in existence. I might say that from my contacts in Europe, Asia and South America, there is nothing in the world to compare with it at the present time. The system, while it is not terribly well known or understood within Canada, it is of extremely great importance, not only to our nation, but also to some extent to our transborder trade.

I have mentioned that we are regulated in Canada by the National Energy Board. In that context, I would say the National Energy Board has and is recognized as having what we would term a progressive approach, not only to regulation but also with respect to environmental matters and proceedings. This has not happened overnight, though. What the National Energy Board requires us to do and what we have developed over the course of the past 30 years has come primarily as a matter of evolution and of experience. Although I have been with TransCanada for only some six years now, I would have to say that the management, engineers, scientists and technologists within that company have had what I would term a progressive and forward-looking attitude towards environmental matters.

[Traduction]

Nous sommes actuellement présents dans quatre provinces au Canada—cela ferait cinq avec l'achat de ANG—et dans de nombreux États. Si nous ne sommes pas soumis à une réglementation au niveau provincial, ni au niveau de l'État aux États—Unis, nombre de nos clients et actionnaires le sont. Indirectement, nous sommes bien sûr également concernés par les règlements des divers États et provinces ainsi que par la réglementation fédérale des deux pays.

Je voudrais dire un mot seulement quant à nos activités de construction, monsieur le président. C'est, du point de vue de l'environnement, l'aspect de nos opérations qui a le plus d'incidence sur l'environnement ou inversement. C'est le secteur de nos activités qui retient le plus l'attention du public. Quand nos installations sont en place et opérationnelles, elles passent relativement inaperçues.

Au Canada, nous avons actuellement en cours un programme de construction qui nous amènera à investir quelque 2,6 milliards de dollars en 1991 et 1992. Permettezmoi d'attirer votre attention sur nos activités depuis 1989, jusqu'à la fin de 1992, et peut-être même jusqu'au début de 1993. Pendant cette période, notre société investira de 3,5 à 4 milliards de dollars en pipelines au Canada. En plus, en 1991 seulement, nous allons investir plus d'un milliard de dollars canadiens dans les pipelines dont nous sommes copropriétaires aux Etats-Unis.

Si nous achetons *Pacific Gas Transmission*, cela représentera un autre milliard de dollars investis aux Etats-Unis pour transporter le gaz canadien vers les marchés, et peut-être 200 millions d'investissement au Canada. En tout, cela représente des investissements très importants au Canada ainsi qu'aux Etats-Unis.

Je ne voudrais pas vous paraître égocentrique, monsieur le président, mais sur le marché nord-américain, nous sommes de très loin la plus importante entreprise de pipelines. D'après les contacts que j'ai en Europe, en Asie et en Amérique du Sud, je peux vous dire qu'il n'y a rien au monde de comparable actuellement. Le système, bien qu'il ne soit pas très bien connu ou compris au Canada, est extrêmement important, non seulement pour notre pays, mais aussi pour le commerce international.

J'ai déjà dit qu'au Canada nous sommes soumis à la réglementation de l'Office national de l'énergie. A ce propos, je tiens à dire que l'Office a la réputation d'être progressiste, non seulement sur le plan de la réglementation, mais aussi pour tout ce qui concerne les questions et les procédures environnementales. Cela ne s'est cependant pas fait du jour au lendemain. Ce qu'attend de nous l'Office national de l'énergie et ce que nous avons réussi à mettre au point au cours des 30 dernières années, est le produit d'une évolution et de l'expérience. Je ne suis à TransCanada que depuis six ans, mais je dois dire que l'administration, les ingénieurs, les scientifiques et les techniciens au sein de cette entreprise font preuve d'une attitude progressiste et prospective en ce qui concerne l'environnement.

Environment

[Text]

In that regard, TransCanada has been selected or named as a leader. Until just recently, the environmental approach taken by TransCanada towards pipeline installation and operation was somewhat ahead of what our friends to the south of the border have legislated and instituted.

Mr. Chairman, I have here what we term our environmental protection practices handbook. We have a few other copies here if any of the committee members would like to receive them. If there are an inadequate number here, we could undertake to mail additional copies to your committee. At the very front of the book, we have our environmental policy, which is a policy developed by the senior management of the company and updated periodically. The last revision was done as recently as nine months ago. It is endorsed by our full board of directors. It is a strong and positive statement; it is a statement that commits us at every level in the company, and I think that is important.

Any of these processes fundamentally involves public participation and notification of our intention to install facilities at a relatively early level. That system involves not only provincial agencies, including environmental agencies, but also municipalities, various interest groups and citizens. I'm sure that the committee understands that our pipeline system crosses lands of many types: private lands, farm land, government land, orchards, land-federal, provincial-Indian reservations, streams, rivers, international waterways. As a consequence, over time we have had exposure to and a requirement to deal with a very, very broad range of not only owners but also environmental conditions. In the final analysis, though, the National Energy Board has had the final say as to not only our regulation, facilities installation design, technology and engineering, but also the environmental conditions we're required to meet.

• 1125

Never to my knowledge, and I think I'm on fairly safe ground in saying this, has the National Energy Board had to come in as an arbitrator of last resort. In other words, during our process of early notification, discussion and communication with all interested parties, we have been able to deal with provinces, municipalities, cities and towns. When we come before the National Energy Board with an application for facilities installation, we have in most cases already either worked out the complete environmental pattern with the interested parties or have an undertaking with the National Energy Board to do so before any construction is allowed to commence. So far we've been able to do that without the NEB acting as adjudicator.

Perhaps that's a lengthy background on TransCanada, but I think it is imperative that the committee understand our company and the nature of our business.

Our submission is relatively short, Mr. Chairman, and it's focused on our industry. Our industry in Canada, in many respects, is a narrow one, because we are the only interprovincial and international natural gas transmission

[Translation]

À cet égard, TransCanada est considéré comme un chef de file. Jusqu'à récemment, TransCanada avait adopté pour l'installation et l'exploitation de ses pipelines des méthodes plus progressistes face à l'environnement que celles qu'ont instituées et légiférés nos voisins du sud.

Monsieur le président, j'ai ici notre guide de la protection de l'environnement. J'en ai quelques exemplaires ici pour les membre du comité que cela intéresse. Si nous en manquions, je pourrais vous en faire parvenir d'autres par le courrier. Vous trouverez au début du guide notre politique environnementale, qui a été élaborée par la haute direction de l'entreprise et qui est mise à jour régulièrement. La dernière revision a eu lieu il y a à peine neuf mois. La politique est adoptée par le conseil d'administration. C'est un énoncé ferme et positif, qui nous engage à tous les niveaux de la compagnie, et cela me paraît important.

Tous ces processus prévoient la participation du public et la publication de notre intention de construire des installations assez tôt dans le processus. Le système ne prévoit pas seulement la participation des organismes provinciaux, y compris des organismes environnementaux, mais aussi des autorités municipales, des groupes d'intérêt et des citoyens. Vous vous rendez compte bien sûr que nos pipelines traversent toutes sortes de terres: des terres privées, des terres agricoles, des pâturages, des vergers, des terres domaniales-fédérales et provinciales-des réserves indiennes, des cours d'eau, des rivières et des voies navigables internationales. En conséquence, avec le temps, nous avons du apprendre à traiter non seulement avec des propriétaires extrêmement divers, mais aussi à tenir compte de conditions environnementales très variées. Cependant, au bout du compte, l'Office national de l'énergie a toujours eu le dernier mot, non seulement en ce qui concerne la réglementation, la conception des installations, la technologie et l'ingénierie, mais aussi les normes environnementales que nous devons respecter.

À ma connaissance, et je ne pense pas me tromper, l'Office n'a jamais dû intervenir comme arbitre de dernier recours. Autrement dit, en informant les intéressés dès le départ, en discutant et en communiquant avec eux, nous avons toujours réussi à traiter avec les provinces, municipalités, villes et villages. Lorsque nous présentons à l'Office national de l'énergie une demande de permis d'installation, nous avons le plus souvent déjà réglé toutes les questions environnementales avec les parties intéressées, ou nous nous sommes engagés devant l'Office national de l'énergie à le faire avant d'entreprendre la construction. Jusqu'ici, l'ONE n'a jamais dû se poser en arbitre.

Ma présentation de TransCanada a peut-être été un peu longue, mais il me semble essentiel que le comité comprenne bien notre entreprise et la nature de nos activités.

Monsieur le président, notre mémoire est relativement court et est concentré sur notre industrie. Celle-ci est par bien des aspects très circonsrite, au Canada, parce que nous sommes la seule entreprise interprovinciale et internationale

company. West Coast Transmission operates within British Columbia and of course delivers gas to the State of Washington. Within Alberta we have NOVA, which is essentially a gathering company. Then we have Foothills and Alberta Natural Gas, which is a very short piece of pipe.

That sums up the natural gas transmission business very quickly. There are only two major interprovincial oil transmission companies; one is Interprovincial Pipelines and the other is TransMountain. I don't pretend to be speaking for any of them, Mr. Chairman, I am speaking primarily for TransCanada. However, I am speaking about our industry, and I think most of our comments will apply to the interprovincial and international transmission business.

Our submission is not broad or ranging, and I hope the committee does not read into that that we have no interest or expertise in the broader-ranging subjects. I believe that you've had many submissions from others and we saw no reason to cover ground already covered.

We think our submission is straightforward and it does reflect our experience not only within Canada but also within the United States and, for some of us who have worked in other countries, what we've seen there too.

We've tried to address the committee request, which was to discuss our attitude with respect to the division of powers, in the first instance, and the reasons for our position, in the second instance.

Our submission highlights just two main characteristics, if you like, of the current division of powers. First, both levels of government—the federal government and the provincial governments—currently legislate environmental matters and, as the committee is fully aware, many times over the very same issues, over the very same matters.

• 1130

The second point that we make in our submission is that the current Constitution and its judicial interpretation really don't clearly determine which of the two levels of legislation are operative when overlaps occur. I think some the court cases would perhaps give us different readings to that question.

We believe it is totally natural, though, Mr. Chairman, that the different levels of government have expanded their environmental production as this whole question has evolved, and it is only natural, we believe, that these overlaps do occur and have occurred. But it goes without saying that they have a cost, and in our instance the cost isn't just ours. Clearly, if we are faced with the duplcity of hearings and delays, it is a cost for all of our stakeholders. I use the word stakeholders in the context of our customers and others who have an interest in our system and in what our system does. We have customers at both ends of the pipeline. At the beginning end, of course, are the producers and the shippers, at the receiving end are the distribution companies and the large industrial companies, the U.S. interstates and the U.S. distribution companies.

[Traduction]

de transport de gaz naturel. West Coast Transmission est active en Colombie-Britannique seulement et livre le gaz à l'État de Washington. En Alberta, il y a NOVA qui est essentiellement une entreprise de collecte. Il y a ensuite Foothills et Alberta Natural Gas qui ont un pipeline très court.

Cela résume très rapidement le milieu de la transmission du gaz naturel. Il n'y a que deux autres grandes entreprises interprovinciales pour la transmission du pétrole: ce sont *Interprovincial Pipelines* et *TransMountain*. Je ne prétends pas me faire leur porte-parole, monsieur le président, et je parle donc essentiellement au nom de TransCanada. Toutefois, je parle de l'industrie en général, et je pense que la plupart de nos observations valent pour l'ensemble du secteur de la transmission interprovinciale et internationale.

Le champ de notre mémoire est circonscrit, et j'espère que le Comité n'en déduira pas que les sujets plus vastes ne nous intéressent pas ou dépassent nos compétences. Vous avez déjà reçu des mémoires de bien d'autres témoins, et nous ne voyons pas l'utilité de répéter ce que d'autres ont déjà dit.

Notre mémoire est simple et le reflet de notre expérience non seulement au Canada, mais également aux États-Unis, de même que l'expérience de certains d'entre nous qui ont également travaillé dans d'autres pays.

Nous avons essayé, comme le comité nous l'a demandé, d'expliquer ce que nous pensons de la division des pouvoirs, d'abord, puis d'expliquer notre position.

Notre mémoire met en relief seulement deux aspects principaux, en quelque sorte, de la division actuelle du pouvoir. Premièrement, les deux paliers de gouvernement—le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux—légifèrent actuellement en matière d'environnement, et le comité n'est pas sans savoir que ces lois portent souvent sur les mêmes questions, dans les mêmes domaines.

Notre deuxième point est que la Constitution actuelle, et son interprétation judiciaire, ne permet pas de déterminer clairement quel niveau de gouvernement a prépondérance en cas de chevauchement de compétences. La jurisprudence varie à ce sujet selon les causes envisagées.

En revanche, nous pensons qu'il est tout à fait naturel que l'action des différents paliers de gouvernement en matière de protection environnementale se soit peu à peu étendue, et ait provoqué des chevauchements inévitables. Il va sans dire que cela entraîne cependant des coûts, et pas seulement pour nous. Manifestement, lorsque nous devons participer à des audiences qui font double emploi et retarder nos projets, tous nos actionnaires en paient le prix, et j'utilise ici le mot actionnaire dans un sens très large, englobant à la fois nos clients et toutes les autres parties qui dépendent de notre système, puisque nous avons des clients en amont et en aval. Évidemment, en amont, ce sont les producteurs et les expéditeurs et, en aval, les sociétés de distribution et les grandes sociétés industrielles comme les sociétés interétatiques des États-Unis.

Environment 7-11-1991

[Text]

If, through duplcity of regulations and governments endeavouring to enforce regulations at different levels, we were faced with delays, it wouldn't just be a delay for TransCanada. It could cause serious delays for people at the producing end, for example, who may have made a contract to deliver gas to an LDC or an industrial company. That contract is on the assumption that we at TransCanada would be able to construct for them the needed facilities in order to deliver the gas. Essentially, all we are is a transportation company. We are not directly involved in the merchant function. But, if through the duplicity of process, we were delayed, that could have serious ramifications for a broad number of people, not just our shareholders and our immediate stakeholders.

In the context of the current round of the constitutional discussions, Mr. Chairman, we would have five fundamental recommendations. The first is that federal authority over the environment should be dominant, and that is to provide uniform regulation across the country in respect of the environmental processes as well as the pollution controls.

The second point that we would like to register is that we believe the federal agency or department which regulates the primary activities of an enterprise should also regulate its environmental effects.

Third, we believe that provincial jurisdiction should not extend to those undertakings that are of an interprovincial, of a national, or of an international nature.

Fourth, we do not believe provincial jurisdictions should extend over activities that produce demonstrable transboundary environmental effects, and lastly, notwithstanding the issue of which level of government—that is, federal or provincial—should regulate environmental effects, both levels of government in our view should consult with each other and harmonize the laws passed by the different levels of government.

As to the reasons and the justification in our minds as to why we hold those beliefs and are putting them forward to your committee, Mr. Chairman, we believe environmental impacts in many instances are, in fact, transboundary and they do therefore warrant a dominant authority. In our judgment, the only authority that could do that in Canada is the federal authority. The federal level ordinarily should be best able to assess the environmental impacts, in the context of both regional and national economic and technical factors.

The balancing of the technical factors and the economic factors and the operational factors and the business factors, together with the environmental factors, really is integral to the concept of sustainable development, which we endorse, as do I think most people in Canada, and the concept is put forward by the federal government.

[Translation]

Si la multiplication des dispositions réglementaires imposée par les différents paliers de gouvernement nous impose des retards, TransCanada ne sera pas seule à en payer le prix. Cela risque de causer de sérieuses difficultés aux producteurs, par exemple, qui ont pu signer des contrats de livraison de gaz naturel à des sociétés de distribution ou à des sociétés industrielles. Ces contrats peuvent être fondés sur l'hypothèse que TransCanada sera en mesure de construire à temps les installations de livraison qui seront nécessaires. En fait, nous sommes essentiellement une société de transport, même si nous ne participons pas directement à la fonction de négoce. Si nos installations de transport ne peuvent pas être construites à temps, en raison de la trop grande lourdeur des processus de réglementation, bien des gens peuvent en subir les conséquences et pas seulement nos actionnaires immédiats.

Nous souhaitons donc formuler cinq recommandations au sujet des dernières propositions constitutionnelles. La première est d'assurer la primauté du pouvoir fédéral en matière d'environnement, de façon à garantir une réglementation uniforme d'un bout à l'autre du pays en ce qui concerne les processus de protection de l'environnement et les mécanismes de lutte contre la pollution.

La deuxième est que, selon nous, l'organisme fédéral chargé de réglementer les activités primaires d'une entreprise devrait également réglementer les effets environnementaux de ces activités.

Troisièmement, nous estimons que les pouvoirs provinciaux ne devraient pas s'étendre aux activités de nature interprovinciale, nationale ou internationale.

Quatrièmement, nous ne croyons pas que les pouvoirs provinciaux devraient s'étendre à des activités qui ont des effets environnementaux manifestement transfrontaliers. Cinquièmement, quel que soit le niveau de gouvernement chargé de réglementer les questions environnementales, nous estimons que les deux devraient se consulter de façon à harmoniser leurs lois.

Vous vous demandez peut-être, monsieur le président, quelles sont les raisons qui justifient nos prises de position et nos recommandations. Brièvement, c'est que les effets environnementaux sont dans la plupart des cas des effets transfrontaliers, dont la maîtrise exige un pouvoir dominant. À nos yeux, seul le gouvernement fédéral est capable d'exercer ce genre de pouvoir. C'est normalement lui qui devrait être le mieux à même d'évaluer l'incidence environnementale des activités industrielles, en tenant compte à la fois des facteurs économiques et techniques au niveau régional et national.

Or, la prise en considération des facteurs techniques, économiques, opérationnels et commerciaux, conjugé aux facteurs environnementaux, fait partie intégrante du concept de développement durable, que nous appuyons, comme la plupart des Canadiens, et comme le gouvernement fédéral lui-même.

• 1135

In our process of facilities development, we do enjoy or realize a broad participation from many interests, as I described earlier. That interest starts early. It starts when we start to plan, and it starts as we work through the planning cycle and the technology, the engineering and the design of our facilities. It works right through the construction, as well as into the operational stage. As a consequence of the way we are regulated, all concerns are ultimately assessed and determined and ruled on by the National Energy Board. The NEB has I think a history of demonstrating that it does take into account the input of various levels of society and national, regional and local interests.

We don't necessarily agree with what the National Energy Board comes down with in a number of cases because some of their findings are contrary to our applications. Notwithstanding that, I'd have to acknowledge that we do respect their integrity. We respect their thoroughness and their evenhandedness of how they regulate. From our observation of what transpires in some other nations, I'd have to say that I think Canadians are very well served by that regulatory body.

It's our recommendation and hope that a clear federal authority over the environment will enable the continuation of a so-called one-window approach to the regulatory structure in Canada. We think that's important and we think it allows the collaborative approach, but it also allows the finalization of decisions to proceed on an orderly and effective basis. That concludes my introduction.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Maier. I unfortunately have to withdraw for another important meeting, but I've asked the vice-chair to take over. Just as I leave, I'd like to put a question to you because you didn't refer to it directly in your testimony. At the very end of your presentation you talk about the proposals regarding an economic union. You mentioned the significance of having some kind of an environmental component to what I think for members of the committee is quite interesting, particularly coming from one aspect of the industry. I would invite you to elaborate on that a bit. I'm sure other members will have many questions. I apologize for having to withdraw at this point in time.

Mr. Fulton: Does Martin get questions when he's in the chair?

The Chairman: I'm sure the committee will be very tolerant in allowing the vice-chairman to ask a question or two, a brief question.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): Yes. Well, I now assume the chair. I would say for the next hour Fulton is out of order.

Some hon. members: Oh, oh.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): We'll begin with Mrs. Catterall.

[Traduction]

Comme je l'ai déjà dit, beaucoup d'organismes différents participent à notre processus de construction d'installations. Ces organismes interviennent dès que nous commençons à planifier un projet, et certains se greffent au processus durant le cycle de planification, à l'étape des choix technologiques, de l'étude technique, de la conception, de la construction puis de l'exploitation. Étant donné le mécanisme de réglementation auquel nous sommes actuellement assujettis, car l'Office national de l'énergie qui évalue, détermine et règlemente tous les éléments du processus. À mon avis, l'ONE a déjà montré qu'il tient effectivement compte de la multitude des intérêts locaux, régionaux et nationaux en jeu.

Même si nous ne sommes pas nécessairement d'accord avec toutes les décisions de l'ONE à notre sujet, notamment lorsqu'il a rejeté certaines de nos demandes, nous n'en contestons absolument pas l'intégrité. Nous respectons le sérieux de son travail, et l'objectivité de ses décisions. Considérant ce que nous avons pu constater dans d'autres pays, je dois dire que c'est une chance pour les Canadiens d'avoir l'ONE à leur service.

Nous recommandons et espérons que l'affirmation sans équivoque du pouvoir fédéral en matière d'environnement permettra de préserver la structure de réglementation actuelle du Canada, «à un seul guichet». Nous pensons que c'est important et que cela laisse une place à collaboration entre les deux paliers de gouvernement, mais cela permet aussi de prendre les décisions de manière ordonnée et efficace. J'en reste là, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Maier. Je dois malheureusement m'absenter pour participer à une autre réunion importante, mais j'ai demandé au vice-président de me remplacer ici. Avant de partir, je voudrais vous poser tout de suite une question sur un sujet que vous n'avez pas abordé directement dans votre exposé. Vous avez évoqué vers la fin les propositions d'union économique. Vous avez parlé de l'importance d'une composante environnementale, ce que les membres du comité trouveront très intéressant, venant notamment de la part d'une société industrielle. Durant le débat, je vous inviterais à préciser votre pensée à ce sujet, si c'est possible, et je suis certain que d'autres membres du comité voudront vous interroger là-dessus. Veuillez m'excuser mais je dois maintenant me retirer.

M. Fulton: Est-ce que Martin peut poser des questions lorsqu'il préside la séance?

Le président: Je suis sûr que le comité fera preuve de tolérance et l'autorisera à poser une ou deux questions brèves.

Le vice-président (M. Martin): Oui. Comme j'occupe maintenant la présidence, je décide que M. Fulton sera réduit au silence pendant une heure.

Des voix: Oh, oh!

Le vice-président (M. Martin): Je donne d'abord la parole à M^{me} Catterral.

Mrs. Catterall: I wanted to ask you to try and put your submission to us today in the broader context of the total industry that you're part of. In the largest sense, I guess that's the energy industry in Canada. In a narrower sense, I guess it's the gas industry. How would the views you've put before us today, in terms of the federal predominance in this field, affect other segments of the industry? We've just heard from the Canadian Electrical Association, for instance, and they have a quite different view of the matter.

Second, I'd be interested in knowing, in fairly concrete terms, what environmental impacts arise from your activities. What kinds of different jurisdictional problems, in concrete terms, have to be resolved? For instance, I think one of the difficulties I'm hearing from a number of witnesses is that we've got—even at the federal level alone, forgetting the interjurisdictional problems—a hodgepodge. I think it's partly in response to a very quickly developing concern about the environment. We have many departments, many agencies involved in various aspects of environmental control. How could that best be resolved? I know for you it appears to be largely resolved through the National Energy Board. I would like you to clarify a bit of that for us, and how the conrete things that cause your industry problems could be simplified.

• 1140

Mr. Maier: I have mentally recorded three fundamental questions, Madam.

In terms of TransCanada's particular position within the energy industry, I would make clear at the outset that we are essentially a transportation company. In that context, in terms of the value of goods moved, we are second only to Canadian Pacific Railway in that context. That's our place within the energy industry.

Our view on, our exposure to, if you like, and our interfacing with environmental issues may be totally different from say a producing company, a refining company, or a marketing company. So there is that differentiation. Much of what you may have heard from others, of course, would not apply to us, and vice-versa.

The environmental issues that are important to us, to our stakeholders, and the people with whom we deal... First and foremost I spoke of the construction, and I dwelled at length on the facilities installation. That is the first instance, of course. We deal with landowners of many types, as I have described. Of course any time you disturb the soil or the forest or the streams, you are dealing with environmental matters. There are all sorts of different owners and jurisdictions that have responsibility and accountability and interest. We also, of course, cross streams, rivers. Some are provincial, some are federal, some are international. So again we have many issues to deal with there.

[Translation]

Mme Catterall: Je voudrais aborder les divers éléments de votre mémoire dans le contexte plus général de l'industrie dont vous faites partie, qui est au sens large l'industrie de l'énergie. Au sens plus étroit, ce serait l'industrie du gaz. Selon vous, comment les recommandations que vous avez formulées sur la prépondérances des pouvoirs fédéraux à l'égard de ce secteur pourraient-elles influer sur les autres segments de l'industrie de l'énergie? Comme vous avez pu le constater, le représentant de l'Association canadienne d'électricité ne partage pas votre point de vue là-dessus.

Deuxièmement, j'aimerais savoir, de manière assez concrète, quels sont les effets de vos activités sur l'environnement. À quel type de problème faites-vous face en matière de compétence? Si j'en crois ce que nous ont déjà dit divers témoins, une des principales difficultés, même au fédéral seulement, sans parler du intergouvernemental, vient du fait qu'ils font face à un véritable fouillis réglementaire, ce qui résulte probablement en partie de l'évolution très rapide des préoccupations environnementales. Beaucoup de ministères ou d'organismes publics s'occupent de questions environnementales. À votre avis, serait-il possible de rationnaliser cette structure? Je sais que, dans votre cas, c'est essentiellement l'Office national de l'énergie qui est votre organisme de tutelle, mais ce n'est peut-être pas la même chose pour tout le monde. Pourriez-vous donc nous dire quelles mesures concrètes pourraient être prises pour vous faciliter les choses?

M. Maier: J'ai pris note de trois grandes questions, madame.

En ce qui concerne la place spéficique de TransCanada dans l'industrie de l'énergie, je dois préciser dès le départ que nous sommes essentiellement une société de transport. De ce fait, sur le plan de la valeur des biens que nous transportons, je dois vous dire que nous arrivons au deuxième rang des sociétés de transport canadiennes, après les chemins de fer du CP. Voilà donc notre place dans l'industrie de l'énergie.

En ce qui concerne l'effet environnemental de nos activités, je dois dire qu'il est complètement différent de celui que pourrait avoir une société de production, une société de raffinage ou une société de commercialisation. De ce fait, ce qu'ont pu vous dire les représentants d'autres secteurs ne s'appliquent pas nécessairement à nous, et vice-versa.

Bien sûr, nous accordons beaucoup d'attention aux problèmes environnementaux, tout comme les personnes ou parties qui dépendent de nous. Il s'agit en premier lieu de nos activités de construction, et j'en ai déjà beaucoup parlé. Nous traitons avec des propriétaires fonciers de toutes catégories, comme je l'ai dit, et nous avons évidemment un effet sur l'environnement chaque fois que nous agissons sur le sol, sur les forêts ou sur les cours d'eau. Nous devons traiter avec une multitude de propriétaires et de pouvoirs publics différents, à qui nous devons rendre des comptes. Nous devons également traverser des fleuves et des rivières, qui peuvent relever des autorités provinciales, fédérales, voire internationales. Là aussi, nous avons donc beaucoup de facteurs à prendre en considération.

Under the current legislation and organization, many of the bodies are of course provincial, not all, but almost all. I have with me Mr. Jack Jenkins, who at one time was a member of the National Energy Board. Mr. Jenkins is probably one of Canada's best experts not only on pipeline engineering and installation facilities design, but also on matters related to the environment.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): I would like to hear from Mr. Jenkins, but we are running into major time problems, unfortunately, because of the vote. Perhaps Mr. Jenkins could be very brief.

Mr. John R. Jenkins (Consultant, TransCanada PipeLines Limited): I guess I could speak to the matter you mentioned, the potential for conflict even on a federal level.

The National Energy Board in regulating the TransCanada Company is the major regulator, but the company in wanting to build a pipeline has to get approval from the Department of Transport in the case of navigable waters. Under the Fisheries Act, it has to have approval if we are crossing a stream and there is going to be an impact on fisheries. Part of the problem there is that the Fisheries Act is delegated to the province. In the case of the Province of Ontario, they have the management of river crossings in the Ministry of Natural Resources. The company in getting an approval deals with the National Energy Board, the Coast Guard or Transport, and it deals with the provincial entity, like the Minister of Natural Resources of Ontario.

So we have a concern about the potential for duplication if these various entities want to do their own thing. We would like to see the National Energy Board as the lead agency. It currently has the mandate to examine all things that are relevant to the need for the pipeline.

• 1145

I might make a reference to Bill C-13. I see that as a potential duplication of another organization perhaps looking at the need for a pipeline and looking at alternatives. That mandate is already resting with the National Energy Board. I would personally like to see more direct reference to the National Energy Board in that legislation, recognizing their existence.

Mr. Fulton: I would like to welcome the witnesses as well. I would also like to thank them for their rather blunt assessment of Shaping Canada's Future Together, the government's document. Not only do I agree with your blunt assessment, but also I think it is healthy to be blunt. I think you say it rather well in saying that in TransCanada's view, the document pays insufficient attention to environmental matters in light of its extensive discussion of ways to enhance Canadian economic union. You say the absence of any discussion of environmental matters within the document is regrettable; to absent environmental considerations from extensive consideration of economic union can only serve to undermine sustainable development.

[Traduction]

En vertu de la légisation actuelle, une bonne partie des organismes de réglementation relèvent des provinces, mais pas tous. Je suis accompagné aujourd'hui de M. Jack Jenkins, qui a fait autrefois partie de l'Office national de l'énergie et qui est probablement l'un des meilleurs experts canadiens, non seulement en matière de génie des pipelines et de conception des installations, mais aussi de questions environnementales.

Le vice-président (M. Martin): J'aimerais bien donner la parole à M. Jenkins mais je dois vous dire que nous risquons de manquer de temps, à cause du vote. Puis-je demander à M. Jenkins d'être très bref?

M. John R. Jenkins (conseiller, TransCanada PipeLines Limited): Je me contenterai de parler des risques de conflit, ne serait-ce qu'au seul niveau du gouvernement fédéral.

L'Office national de l'énergie est le principal organisme de réglementation de TransCanada, mais ce n'est pas le seul. Par exemple, lorsque nous voulons construire un pipeline qui doit traverser un cours d'eau navigable, nous devons obtenir l'autorisation du ministère des Transports. Si notre pipeline doit traverser un cours d'eau qu'utilisent les pêcheurs, nous sommes assujettis à la Loi sur les pêcheries, et le problème à cet égard est que le pouvoir de réglementation relevant de cette loi est délégué aux provinces. Dans le cas de l'Ontario, la gestion des cours d'eau a été confiée au ministère des Ressources naturelles. Donc, lorsque notre société veut réaliser un tel projet, elle doit traiter avec l'Office national de l'énergie, avec la Garde côtière ou avec le ministère des Transports, et avec une entité provinciale, comme le ministère des Ressources naturelles de l'Ontario.

Vous comprendrez que le risque de dédoublement des responsabilités si ces entités tiennent à mener leur propre barque, nous préoccupe beaucoup. Nous aimerions que l'organisme de règlementation principal soit l'Office nationale de l'énergie. À l'heure actuelle, il a le mandat d'examiner tout ce qui porte sur les pipelines.

Permettez-moi d'évoquer ici le projet de loi C-13, qui risque à mon avis d'amener encore un autre organisme à déterminer le besoin d'un projet de pipeline et à chercher d'autres solutions. Or, c'est l'Office national de l'énergie qui a déjà cette responsabilité, et je souhaiterais personnellement que cela soit explicitement reconnu dans ce texte de loi.

M. Fulton: Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Je vous remercie également de votre analyse parfaitement claire du document gouvernemental, *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*. En effet, je suis assez d'accord avec ce que vous avez dit à ce sujet, et je crois qu'il est très sain de le dire sans embages. Comme vous l'indiquez, ce document n'accorde pas assez d'attention aux questions environnementales dans le contexte des mesures de renforcement de l'union économique. Vous dites regretter l'absence d'analyse des questions environnementales, étant donné que cela ne peut que nuire au développement économique durable.

I ageee with it. On 91.24, on the spending power and on withdrawing from certain areas such as mining where the federal government has had a long-standing role since 1867, the principle move within the document, I believe, is to submerge or to pass away a considerable amount of federal interest and existing responsibility to the provinces. I think your paper articulates better than presentations we have had to date on the issue of the problems of balkanization. We can deal with duplication and how we get rid of it. I think we can deal with compliance, enforcement and so on.

I would like to hear a little more from Mr. Maier on why we should be taking the bigger view and getting away from the balkanization of all of these different jurisdictions and more jurisdictions and more jurisdictions. What do you think are the benefits of reduced balkanization and of clear, understandable processes? If you have targeted dates to meet and suppliers have targeted dates to meet, what kind of a net do you want out there in terms of jurisdictions and in terms of getting things done?

Mr. Maier: Fundamentally, any time you can go to simplicity, the simpler you can make things, the better it is. That is true in many aspects of our life.

I cited an example a little earlier of the ramifications of duplicity and having multiple hearings and multiple jurisdictions trying to rule on an expansion of our facilities. Simply put, this could mean a producer who had a market to sell gas could lose that market totally by virtue of unnecessary delays in the approval process through which we might have to go through in order to get environmental approvals or other approvals to build the expansion to our facilities and to handle the transmission of that gas.

We are really talking about trade. We are talking about competition. Although we are a regulated utility, in essence we do have to compete very much with the U.S. interstate piplines. There are more ways than one to get gas from A to B, A being primarily British Columbia, Alberta and Saskatchewan to the markets, whether they be in Ontario or in some U.S. states. I think that would be the fundamental point.

Having it any other way not only involves delays, but also creates abrasion, antagonism, a feeling of regionalism and conflict. Frankly, repeating a process twice won't necessarily make it any better. I think doing it once is enough. If you don't take the time to do it right the first time, when are you going to have time to do it right the second time?

• 1150

Mr. O'Kurley: I would like to thank Mr. Maier and the others for appearing before the committee. Mr. Maier, I'd also like to commend you on your background with regard to your own profession. It's a very impressive résumé and record of achievement. I think it speaks to a large extent to the credibility of the witness, and I'd like to thank you as chief executive officer for taking time out of your schedule to be with us and take this head on personally.

[Translation]

Je partage votre opinion là-dessus. En ce qui concerne l'article 91.24, au sujet du pouvoir de dépenser et du retrait de certains champs de responsabilité, comme les mines, où le gouvernement fédéral joue un rôle important depuis 1867, les propositions du gouvernement fédéral montrent que son intention fondamentale semble être de transférer aux provinces une part considérable de ses propres intérêts et responsabilités. À mon sens, votre mémoire est celui qui jette l'éclairage le plus net sur le risque de balkanisation de notre pays. Certes, on peut bien parler d'éliminer les chevauchements de responsabilités ou les dédoublements d'activités, mais cela ne suffit pas.

Je voudrais donc inviter M. Maier à préciser sa pensée sur le risque de balkanisation résultant de la multiplication des compétences législatives ou réglementaires. Quels seraient d'après vous les avantages d'un renversement de tendance, c'est-à-dire d'une réduction de la balkanisation grâce à une rationalisation des processus? Pour une entreprise comme la vôtre, qui est tenue à des délais rigoureux, quel avantage y aurait-il à rationnaliser les pouvoirs de réglementation?

M. Maier: Évidemment, toute mesure pouvant contribuer à la simplicité ne peut être que bénéfique, et cela vaut pour bien des choses dans la vie.

J'ai donné un peu plus tôt l'exemple de la multitude d'audiences et d'organismes que nous devons satisfaire lorsque nous voulons agrandir nos installations. Très franchement, cela signifie qu'un producteur risque fort bien de perdre des contrats de vente tout simplement parce que nos projets d'expansion et l'acheminement du gaz ont été retardés inutilement à cause des divers processus auxquels nous sommes assujettis pour faire approuver nos projets, notamment sur le plan de l'environnement.

Il faut bien comprendre qu'il s'agit ici de commerce international et de concurrence. Bien que nous soyons une entreprise réglementée, nos principaux concurrents sont les sociétés de pipelines interétatiques américaines. Or, lorsqu'il faut transporter du gaz naturel, essentiellement de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Saskatchewan vers des marchés situés en Ontario on dans des États américains, on peut emprunter plusieurs trajets différents. Voilà le facteur essentiel.

Toute autre façon de procéder entraîne des retards, des frictions, des antagonismes, une tendance au régionalisme et des conflits. Très franchement, on n'améliore pas nécessairement un processus en le dédoublant. À mon avis, une fois suffit. Si on ne prend pas le temps de faire bien les choses la première fois, rien ne permet de penser qu'on les fera bien la deuxième.

M. O'Kurley: J'aimerais remercier M. Maier et les autres témoins de comparaître devant le comité. Monsieur Maier, je tiens à vous féliciter au sujet de votre carrière professionnelle. Votre curriculum vitae est très impressionnant, et vos succès sont remarquables. Je dois dire que vous n'en avez que plus de crédibilité comme témoin, et je dois vous remercier, vous le PDG d'une grande entreprise, d'avoir pris le temps de venir vous adresser à nous pour aborder ces questions de front.

Previous witnesses have indicated that by enshrining environmental concerns within the Constitution, it in effect puts powers into the court and takes away flexibility of legislators to deal with ongoing environmental concerns. Assuming that environmental jurisdiction is shared on the basis of the principle of paramountcy, is it necessary to have those environmental concerns you expressed enshrined in a constitution or is it possible that those concerns can be addressed in some other legislative domain, perhaps in the Council of the Federation or through some other legislation?

Mr. Maier: It would be our judgment that it is not necessary to enshrine environmental issues in the Constitution. While I'm not a legal expert—Mr. Jeffrey is—it would be my layman's judgment that to do so could cause a nation serious problems down the road. There may be a whole host of arguments for doing so that I haven't read about or heard of yet, but my current opinion would be that it's not necessary.

Mr. Jeffrey, would you care to elaborate on that?

Mr. O'Kurley: Just one further supplementary.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): I am sorry, Mr. O'Kurley.

Mr. O'Kurley: I didn't have five minutes yet.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): Yes, but we made an agreement that it was going to be one question per person, because we're under such tight time. I apologize to you. I'm a tough chairman.

Thank you very much. Obviously we could have kept going for a lot longer. I apologize that the vote this morning has thrown us off, but I must say, as Mr. Kurley has said very well, the fact that you yourself came is a great testimony to you and to your company, and we're very grateful to you. Thank you.

Mr. Maier: Thank you.

A voice: Can you tell us what happened to the vote?

The Vice-Chairman (Mr. Martin): We won. I think that's the first time in two years since I came to this House that I've won a vote.

We have with us now the Canadian Manufacturers' Association. I believe we have with us Doreen Henley and Paul Summers. Without further ado, we'll turn the meeting over to you as you see fit. We are under some time pressure, as I explained to Mr. Maier and the others, and I apologize to you for that. It's 11.55 a.m. I think we're going to try to break at 12.30 p.m.

• 1155

Ms Doreen C. Henley (Director, Environmental Affairs, Canadian Manufacturers' Association): Good morning. I am Doreen Henley. The gentleman with me is Mr. Paul Summers, president and CEO of the Bluewing Corporation and chairman of the National Environmental Quality Committee. We are here in our capacity as representatives of the Canadian Manufacturers' Association through the National Environmental Quality Committee.

[Traduction]

Des témoins nous ont dit que consacrer les questions environnementales dans la Constitution revient à confier les pouvoirs décisionnels aux tribunaux et à priver le législateur de la souplesse requise pour agir dans ce domaine. En supposant que les pouvoirs environnementaux soient des pouvoirs partagés, avec un principe de primauté, serait-il à vos yeux nécessaire de les consacrer dans la Constitution ou ne pourrait-on pas les assujettir à un autre processus législatif, en en confiant par exemple la responsabilité au Conseil de la Fédération?

M. Maier: À notre avis, il n'est pas nécessaire de consacrer les questions environnementales dans la Constitution. Je ne suis pas juriste, c'est Jeffrey le spécialiste, mais je crois qu'agir de cette manière risque de nous causer de graves problèmes à l'avenir. Il y a peut-être d'excellentes raisons pour agir de cette manière, que je n'ai pas encore entendues, mais je dirai que, pour le moment, cela ne me paraît pas nécessaire.

Monsieur Jeffrey, voulez-vous compléter ma réponnse?

M. O'Kurley: Je voudrais poser une seule question supplémentaire.

Le vice-président (M. Martin): Je suis désolé, monsieur O'Kurley.

M. O'Kurley: Je n'ai pas encore eu mes cinq minutes.

Le vice-président (M. Martin): Si, et nous avions décidé que nous n'accepterions qu'une question par personne, car le temps nous manque. Je vous présente mes excuses, je dois faire preuve de fermeté.

Je remercie sincèrement nos témoins. Comme vous pouvez le constater, nous aurions pu poursuivre longtemps la séance avec vous. Je suis désolé, le vote de ce matin a chamboulé notre programme. Cela dit, j'approuve sans réserve l'opinion de M. O'Kurley car j'estime moi aussi que votre présence ici fait honneur à votre entreprise et à vous-même. Merci beaucoup.

M. Maier: Merci.

Une voix: Pouvez-vous nous dire quel a été le résultat du vote?

Le vice-président (M. Martin): Nous avons gagné. Je crois que c'est la première fois depuis mes deux ans de présence dans cette Chambre que je gagne un vote.

Nous accueillons maintenant les représentants de l'Association des manufacturiers canadiens, Doreen Henley et Paul Summers. Je leur donne tout de suite la parole. Comme vous le savez, et comme je l'ai expliqué à M. Maier et aux autres, le temps qui nous est imparti est très court. Il est déjà 11h55 et je crois que nous devrons lever la séance à 12h30.

Doreen C. Henley (directrice, affaires Mme Association des manufacturiers environnementales, canadiens): Bonjour, monsieur le président. Je m'appelle Doreen Henley et je suis accompagnée de M. Paul Summers, président et directeur général de la Bluewing Corporation, et président du Comité national de la qualité de l'environnement. Nous sommes ici à titre de représentants de l'Association des manufacturiers canadiens, et de membres du Comité national de la qualité de l'environnement.

Environment

[Text]

You have our submission in front of you, in particular, an executive summary. Our presentation this morning will be divided into three sections. In the first section we will be looking at the existing constitutional model from a theoretical point of view and in an overview and the impacts for Canadian manufacturers. In the second section we will be looking at the institutional administrative arrangements under the existing constitutional model, and then, thirdly, we will conclude with our recommendations.

In presenting our position to you, Mr. Chairman, the framework of our presentation must take into account the existing constitutional model, which we summarized in the first paragraph of page 9 of the submission, to say that the constitutional conundrum for matters related to the environment—and we use those words purposely—can be traced to a logical, compartmentalized listing of legislated heads of power by subject—matter and their division between the federal and provincial governments, each being supreme in its own sphere. We submit that this exclusivity—exhaustive spheres model has created a great number of problems for the manufacturing sector in Canada. But if we look below that constitutional model, there is another reality that we also want to address.

In coming back to the actual constitutional model as it presently exists, I would like to point to the series of perceptions and values that have grown out of that division of powers and have resulted in a confrontational model of federal-provincial responsibilities. In the area of environment, we have seen more of a cooperation, cooperative, coordinated attitude in certain areas, in the actual working model. So our emphasis is to place upon that reality, keeping in mind the existing constitutional model and the division of responsibilities by legislative heads, the impacts for Canadian manufacturers, which Mr. Summers is going to speak about.

Summers Mr. Paul N. (Chairman, National Environmental Quality Committee, Canadian Manufacturers' Association): Our experience has been that the split in the confrontation that often exists between the federal and the provincial jurisdictions has created a great deal of uncertainty on the part of Canadian manufacturers as to legislative initiatives and the direction that the various jurisdictions will take in the future. It has also led to a great deal of inefficiency in terms of the consultation that has occurred within this country, which largely also stems, I believe, from lack of unification on what the proper consultation model should be for environmental issues.

For Canadian manufacturers, this confrontation results in unsureness about what will happen in the future and what standards or requirements they will be held under. This unsureness of course affects the future planning for location of facilities. In addition, as I mentioned, it often creates a great amount of wastage of time and of confusion as to the manner in which companies should be consulting, both at the federal and provincial level.

[Translation]

Nous vous avons remis notre mémoire, avec un synopsis. Ce matin, notre exposé comprendra trois parties. Nous allons tout d'abord examiner le modèle constitutionnel existant, d'un point de vue théorique, en précisant son incidence sur les manufacturiers canadiens. Ensuite, nous examinerons les arrangements administratifs négociés dans le cadre de la structure constitutionnelle existante, et nous conclurons en formulant des recommandations.

Pour exposer notre opinion, monsieur le président, nous devons d'abord examiner le cadre constitutionnel existant, que nous résumons au premier paragraphe de la page 9 de notre mémoire en disant que la devinette constitutionnelle à laquelle nous faisons face en matière d'environnement, et nous utilisons ces mots à dessein, résulte de la compartimentalisation logique des pouvoirs législatifs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, chacun étant suprême dans son domaine. À notre avis, cette structure de pouvoirs exclusifs exhaustifs a causé beaucoup de problèmes aux industries manufacturières du Canada. Si nous allons au-delà du modèle constitutionnel, il faut également prendre en considération une autre réalité.

Avant d'en parler, je reviens au modèle constitutionnel existant pour souligner les perceptions et valeurs qui sont issues de la répartition actuelle des pouvoirs, et qui ont entrainé l'adoption d'une structure de responsabilités fédérales-provinciales conflictuelle. Dans le secteur de l'environnement, nous avons certes constaté plus de coopération et de coordination que dans d'autres, mais il n'en reste pas moins qu'il faut garder présent à l'esprit le modèle constitutionnel actuel et la répartition des pouvoirs législatifs par domaine pour comprendre certaines des difficultés auxquelles font face les manufacturiers canadiens, dont M. Summers va maintenant vous parler.

M. Paul N. Summers (président, Comité national de la qualité de l'environnement, Association des manufacturiers canadiens): L'expérience a montré que la confrontation issue de la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux suscite beaucoup d'incertitude chez les manufacturiers canadiens quant aux projets législatifs et à l'orientation que suivront les diverses compétences. Cette situation a également considérablement réduit l'efficience des processus de consultation, ce qui résulte également, dans une large mesure, du manque d'uniformité dans le processus de consultation qui devrait être retenu pour les questions environnementales.

En ce qui concerne les manufacturiers canadiens, ce climat de confrontation suscite l'incertitude quant à l'avenir et aux éxigences auxquelles ils risquent d'être assujettis. Évidemment, cette incertitude influe sur la planification des nouveaux emplacements d'implantation. En outre, comme je l'ai mentionné, cela fait perdre beaucoup de temps et suscite beaucoup de confusion quant à la façon dont le processus de consultation devrait être mené aux niveaux fédéral et provincial.

Ms Henley: In the existing situation, the institutional and administrative arrangements that have grown up around the issues of the environment are very interesting and have generated a certain amount of cooperation and coordination. However, keeping in mind the overarching framework of the division of powers, we would suggest that, while there has been some cooperation, these institutios need to be considered for revitalization if they are going to accord with the recommendations the CMA is making.

• 1200

There are two institutions we particularly want to draw your attention to. These have been emerging in the past five years, and we believe they have potential for revitalization in a new constitutional model. These two institutions are the Canadian Council of Ministers of the Environment, or CCME, and the concept of the round table.

There is additional evidence of co-operation. The transportation of dangerous goods is an area of federal-provincial complementarity, as is the Workplace Hazardous Materials Information System; however, no formal, institutionalized mechanisms exist to encourage such co-operative complementarity.

The CCME, on the other hand, is an interesting organization, an interesting institution. It has begun to bring together ministers of the environment to look at co-ordinating and co-operating on a much broader and more consistent basis. It has been restructured in the last couple of months, and is looking at more co-ordination action.

The second institution we believe could be revitalized or redirected are the round tables. Currently, we see these as disparate institutions following the model of the constitutional division of powers. Mr. Summers, however, is going to tie in with the existing institutional arrangements the corporate model we want to use as the parameters of our recommendations.

Mr. Summers: I would call your attention, Mr. Chairman, given our experience in running businesses, to the fact that efficiency and effective consultation in decision-making and delegation are extremely important in bringing about the objectives for a corporation when those objectives be returned to the shareholders or fulfilling certain corporate mandates.

Under the existing models in the history of environmental legislation and negotiation in Canada, the confusion that has reigned with respect to consultation, starting back some 20 years ago in the different models used to build consultation, has led to a great deal of inefficiency.

What do I mean by that in terms of the corporate world? Corporate decisions are generally made by senior executives, by the CEO of a corporation, based upon efficient consultation with many different departments or people within a corporation. Because of the central role of the CEO in making those decisions, he then is able to reach a decision in the best interests of the board or his shareholders and delegate that decision downward through the various levels.

[Traduction]

Mme Henley: Dans le contexte actuel, les arrangements institutionnels et administratifs mis en oeuvre en matière d'environnement sont très intéressants et ont suscité un certain degré de coopération et de coordination. En revanche, si on considère la structure globale de répartition des pouvoirs législatifs, nous estimons qu'il conviendrait quand même de revitaliser ces institutions pour qu'elles soient conformes à nos recommandations.

18:43

Il existe notamment deux institutions sur lesquelles nous tenons particulièrement à attirer votre attention. Ce sont deux institutions qui ont pris de plus en plus d'importance au cours des cinq dernières années et qui pourraient être revitalisées dans un nouveau modèle constitutionnel. Il s'agit du Conseil canadien des ministres de l'Environnement, et du concept de la table ronde.

Il existe d'autres exemples de coopération. Ainsi, il y a complémentarité fédérale-provinciale en matière de réglementation du transport des marchandises dangereuses, ainsi que dans le cadre du Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail. En revanche, il n'existe pas de mécanisme institutionnalisé visant à encourager cette complémentarité.

Le CCME, quant à lui, est une institution particulièrement intéressante. Il permet aux ministres de l'Environnement de coordonner leurs activités de manière beaucoup plus cohérente qu'autrefois. Il a été restructuré il y a quelques mois, dans un souci de coordination renforcée.

La deuxième institution que l'on pourrait revitaliser, ou réorienter, est celle des tables rondes. Pour le moment, ce sont des institutions disparates qui semblent suivre le modèle de la répartition constitutionnelle des pouvoirs. M. Summers va vous en parler dans le contexte des accords institutionnels qui existent dans le secteur privé, et sur lesquels nous souhaitons axer nos recommandations.

M. Summers: Étant donné notre expérience dans le secteur des entreprises, monsieur le président, j'attire votre attention sur le fait que l'efficience et la consultation efficace en matière de prise de décision et de délégation sont extrêmement importantes pour assurer le succès de l'entreprise, lorsque ses objectifs sont d'assurer la prospérité des actionnaires ou d'assumer certaines responsabilités générales.

Si on examine la structure actuelle de la législation environnementale, au Canada, on y constate une confusion extraordinaire qui a provoqué beaucoup d'inefficience.

Qu'est-ce que cela signifie du point de vue de l'entreprise? Dans l'entreprise, les décisions importantes sont généralement prises par les cadres supérieurs, après avoir consulté utilement les divers services ou membres de leur organisation. Étant donné que le PDG joue un rôle déterminant dans la prise de décision, ces consultations lui permettent d'agir dans le meilleur intérêt du conseil d'administration ou des actionnaires, et de faire appliquer ses décisions par les paliers inférieurs de l'entreprise.

Environment

[Text]

Within the Canadian context of environmental legislation, there exists, as we know, two levels of decision-making, one federal, and one provincial. In our opinion, they are very ineffective methods for consulting with industry and with interest groups in effect in Canada today. Because of the level of consultation, and where the consultation comes in, either provincial or federal, this does not yield effective decision-making and proper consideration of the various elements that go into making decisions about the environment.

The governments have experimented with different methods; however, there still exists within Canada a great deal of confusion and a great deal of misunderstanding between corporations as to how they should consult with the various levels of government.

Our view is that a central authority, namely the federal government, has a very important role to play in legislating and determining environmental direction for the country. If we were to follow a corporate model, therefore, we would assume that the federal government should have responsibility for establishing within Canada the basic guidelines for environmental compliance.

In an effective corporate model, these guidelines would then be used by the various departments in the corporation to make changes within their operations and to bring about an efficient integration of those guidelines within the business. Such a model would be beneficial for Canada, we believe, in that by establishing guidelines at the federal level, these guidelines could then be delineated to the various provinces for them to effect change individually, and to interpret those guidelines for their respective provinces. As well, through this process we believe that we can build into Canada the individuality that might be required provincially, so that provinces can deal with their manufacturing sectors on an individual basis, to effect the changes necessary for environmental compliance.

• 1205

I would point out that the document that you are considering, Shaping Canada's Future Together, talks at length about economic union and the necessity of bringing about a reduction of trade barriers between provinces. The Canadian Manufacturers' Association has been a long and strong supporter of this concept. We also support the concept that harmonization of environmental standards, through this process, would be a great improvement for Canada. As economic union and trade barriers come down between the provinces, it would ensure that we have a common set of standards applied within Canada.

Ms Henley: With respect to our recommendations, clearly in the working model of the constitutional arrangements there is an acceptance of concurrent jurisdiction. We would see it as very important that there be formal recognition of the concept of concurrency. We are not suggesting amendments to the Constitution in the formal sense, i.e., to enshrine the word "environment" in the Constitution; our emphasis is on taking the existing working model of the Constitution and formalizing that into a model that is recognized by the federal, provincial and municipal levels of government, and we would see that happening through the Canada clause.

[Translation]

En ce qui concerne la législation environnementale canadienne, il existe comme vous le savez deux paliers de décision, un fédéral et un provincial. À notre avis, cette structure est fort peu efficace lorsqu'il s'agit de consulter les entreprises et les divers groupes d'intérêt. Elle ne favorise pas la prise de décision efficace ni la prise en considération adéquate des divers éléments qui devraient fonder les décisions environnementales.

7-11-1991

Les gouvernements ont tenté d'appliquer des méthodes différentes, mais il existe toujours au Canada beaucoup de confusion et d'incompréhension parmi les entreprises au sujet des processus de consultation gouvernementaux.

À notre avis, le pouvoir central, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, devrait jouer un rôle très important en matière de législation et d'orientation des politiques environnementales du pays. Donc, si nous voulions suivre le modèle de l'entreprise, nous devrions considérer que le gouvernement fédéral doit prendre la responsabilité de l'établissement des principes fondamentaux en matière de protection environnementale.

Dans un modèle d'entreprise efficace, les divers services pourraient s'inspirer de ces lignes directrices pour orienter adéquatement leurs propres activités. À nos yeux, un tel modèle serait fort bénéfique au Canada étant donné que les lignes directrices établies par le pouvoir fédéral pourraient être interprétées et appliquées individuellement par les provinces. En outre, ce processus permettrait d'instaurer au Canada la spécificité qui pourrait être nécessaire à l'échelle provinciale, pour que les provinces traitent avec leurs entreprises manufacturières sur une base individuelle afin de mettre en oeuvre les changements requis sur le plan de l'environnement.

Je précise que le document dont vous êtes saisi, Bâtir ensemble l'avenir du Canada, traite longuement de l'union économique et de la nécessité de réduire les entraves provinciales au commerce. Il y a longtemps que l'Association des manufacturiers canadiens s'est exprimée dans ce sens. Nous appuyons également l'harmonisation des normes environnementales, dans le cadre de ce processus, dans l'intérêt évident de tout le pays. À mesure que se renforcera l'union économique et que tomberont les barrières commerciales entre les provinces, nous pourrons veiller à l'application de normes plus uniformes d'un bout à l'autre du pays.

Mme Henley: En ce qui concerne nos recommandations, il est clair que nous proposons un modèle constitutionnel qui entérine le principe des pouvoirs partagés. Il nous paraît très important que ce concept soit formellement reconnu. Il ne s'agit pas de modifier spécifiquement la Constitution à ce sujet, c'est-à-dire d'intégrer le mot «environnement» dans le texte même de la Constitution, mais plutôt de formaliser le modèle de travail existant de la Constitution de façon à en faire un modèle qui soit reconnu par les niveaux fédéral, provincial et municipal de gouvernement, ce qui pourrait se faire par le truchement de la clause Canada.

In the Canada clause, in addition to the one value of sustainable development that is enumerated, there would be explicit principles set out which would recognize concurrency but at the same time recognize the need for the federal government to take a leading role in matters which are of national and international importance, recognized in jurisprudence today, so that international commitments could be met more readily than is the current situation because of the need and the dependence upon the provincial government to enact domestic legislation.

So we would see this Canada clause as being a statement of principles of the concurrent operation of federal-provincial jurisdiction. At the same time, it would have to be recognized in this Canada clause that the provincial governments would be able to fine tune according to their requirements—where national minimum standards are set by the federal government, for example—not to diminish the provincial role but to reduce the perception of confrontation and enhance the perception of co-operation and co-ordination.

The second element of our recommendations deals with the revitalization of the institution of the CCME to act in the function of adviser in the corporate model that Mr. Summers has been discussing. Mr. Summers will provide you with some further details about that. The round tables that feed into that strengthened CCME would be a very important adviser to the Council of the Federation in order that there would be a strengthening of the environmental perspective in council of deliberations in the economic. . .

Sustainable development, as you know from the United Nations Commission on Environment and Development, clearly recognizes the very close integration of environment and economy. Rather than paying lip-service to that integration we want to provide you with some very concrete, pragmatic approaches about how that could be achieved, and we see that important role of CCME as being an adviser to the Council of the Federation.

Finally, there is a very great need for political will, and we see the statement of principles in the Canada clause as being a statement of political will that the constitutional model must become a working model, formalized in terms of co-operation and co-ordination. Mr. Summers will elaborate on those recommendations.

The Chairman: I am worried about the time.

Ms Henley: It is 12.07.

• 1210

The Chairman: Yes, it is, but the questions are very important, so could I ask you to maybe sum up as quickly as possible.

Mr. Summers: Well, first of all let me make a bullet comment here that we're very concerned about what the Council of the Federation has laid out in the document. In fact there's absolutely zero accountability within the

[Traduction]

En ce qui concerne la clause Canada, qui évoque explicitement le principe du développement durable, il conviendrait d'y énoncer également d'autres principes explicites reconnaissant le partage des pouvoirs législatifs, mais aussi la nécessité pour le gouvernement fédéral d'exercer un pouvoir prépondérant dans les questions d'importance nationale et internationale, comme le reconnaît actuellement la jurisprudence, afin que les engagements internationaux puissent être plus facilement respectés que ce n'est actuellement le cas, puisqu'il est obligé d'attendre que les gouvernements provinciaux adoptent des lois spécifiques appropriées.

Autrement dit, cette clause Canada devrait être un énoncé de principes sur l'application partagée des pouvoirs fédéraux-provinciaux. En même temps, elle devrait reconnaître que les gouvernements provinciaux auront la possibilité d'adopter l'application des lois conformément à leurs propres besoins, par exemple lorsque des normes nationales minimales sont établies par le gouvernement fédéral, non pas pour restreindre le rôle des provinces mais pour réduire l'impression de confrontation et renforcer la coopération et la coordination.

Notre deuxième recommandation concerne la revitalisation du CCME, qui devrait jouer un rôle de conseiller, selon le modèle de l'entreprise exposé par M. Summers. Celui-ci vous donnera d'autres précisions à ce sujet. Les tables rondes rattachées à ce CCME renforcé pourraient également offrir des conseils précieux au Conseil de la Fédération de façon à donner une plus grande place aux facteurs environnementaux dans les délibérations économiques du Conseil...

Le développement économique, comme l'a clairement indiqué la Commission des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, est explicitement fondé sur l'intégration étroite de l'environnement et de l'économie. Pour ne pas en rester à une acceptation purement théorique de ce principe, nous souhaitons vous proposer une approche très concrète et très pragmatique à ce sujet, dans le contexte du rôle important que pourrait jouer le CCME comme conseiller du Conseil de la Fédération.

Il faut enfin aborder le problème de la volonté politique. En effet, nous croyons que la clause Canada devrait aussi être un énoncé de volonté politique pour que le modèle constitutionnel devienne un modèle efficace, favorisant la coopération et la coordination. M. Summers va vous donner des précisions sur ces recommandations.

Le président: L'heure passe très vite.

Mme Henley: Il est 12h07.

Le président: Certes, mais nous tenons à vous poser des questions. Puis-je vous demander de résumer rapidement?

M. Summers: Je commencerai d'abord par faire un très bref commentaire en disant que nous sommes très inquiets des propositions formulées au sujet du Conseil de la Fédération. En effet, selon ces propositions, le Conseil de la

document for that council of the Canadian public or the elected political process. Our concern is that the Council of the Federation will consider the economic future of Canada in the economic union. That same council must consider what's happening with the environment. In the corporate model, the board is responsible to the public or to its shareholders. In the federal model as presented, we would argue that there should be accountability from that council to the people of Canada.

In an interpretation of the Canada clause, there should periodically be an opportunity for the public of Canada to interpret the Canada clause in terms of environmental objectives for the country. Therefore, the performance of the Council of the Federation, in terms of achieving the objectives of sustainable development, would come under scrutiny and would be accountable under that process to the Canadian public. This process might be called, under a different term, a constitutional convention. This would be called perhaps every five years or so to assess the performance of the council in meeting international objectives with respect to the environment. I could go at length, but in the interest of time I'll stop there.

The Chairman: I hope that the members of the committee are also as understanding as you have just demonstrated. We'll begin with a round of five minutes. Marlene.

Mrs. Catterall: I share your concern about the Council of the Federation and I have the same concern about CCME being an almost an extra-parliamentary body operating without accountability and without public scrutiny. I think that we have seen in the last three years that that kind of process, eleven people behind closed doors solving the problems of the country, creates problems for the country rather than the opposite. So I'm pleased to see you addressing that. But I guess I don't see a resolution of that simply by saying "periodic accountability". How do we get decision-making back into the elected Parliament?

Mr. Summers: Perhaps I could answer that question. One of the of the problems with the CCME, in our opinion, is the lack of effective consultation building and getting input from the various interests within our society, be it individuals, corporations, or interest groups. We don't see that the CCME is building a constructive and positive consultation model that opens up the process to the public. Perhaps because the CCME has no accountability within the government framework to anyone, there is essentially a problem. In our view, the Council of the Federation is one more level of hierarchy within the process, which will do exactly the same thing as the CCME does. The various levels of government will come together, discuss these issues and make decisions on the economy and a whole multitude of other things. But they're only accountable to their respective constituents, not for a specific set of objectives for the country.

[Translation]

Fédération ne serait absolument pas tenu de rendre des comptes à la population canadienne ou à ses élus. Or, le Conseil de la Fédération prendra des décisions importantes pour l'avenir économique du pays, dans le contexte de l'union économique. Il devra également tenir compte des facteurs environnementaux. Dans l'entreprise, c'est le conseil d'administration qui doit rendre des comptes à la population et aux actionnaires. Dans le modèle fédéral qui nous est présenté, il conviendrait d'obliger le Conseil de la Fédération à rendre des comptes au peuple.

En ce qui concerne l'interprétation de la clause Canada, la population devrait avoir périodiquement la possibilité de l'interpréter en fonction des objectifs environnementaux du pays. En conséquence, l'efficacité du Conseil de la Fédération par rapport aux objectifs du développement durable devrait être assujetti à un examen public, et le Conseil devrait rendre des comptes au peuple à ce sujet. Peut-être pourrait-on désigner ce processus convention constitutionnelle. Une telle convention pourrait être convoquée tous les cinq ans, par exemple, pour évaluer l'efficacité du Conseil par rapport aux objectifs internationaux du Canada en matière d'environnement. Je pourrais continuer longtemps mais je crois qu'il est préférable d'en rester là.

Le président: J'espère que les membres du comité seront aussi compréhensifs que vous. Nous allons commencer les questions en donnant cinq minutes à chaque député. Marlene.

Mme Catterall: Je partage votre inquiétude au sujet du Conseil de la Fédération, et aussi du CCME, qui sont des institutions quasiment extraparlementaires n'ayant de compte à rendre à personne. Au cours des trois dernières années, nous avons vu où peut mener ce genre de processus, lorsque 11 personnes se réunissent à huis clos pour essayer de résoudre les problèmes de la nation. En fait, loin de les résoudre, ils les empirent. Je suis donc heureuse que vous ayez abordé cette question. Cela dit, je ne crois pas que la solution soit de prévoir simplement un processus de «responsabilité périodique». Le problème est plutôt de rendre le pouvoir de décision aux élus du peuple. Comment faire?

M. Summers: Puis-je répondre à cette question? L'un des problèmes que pose le CCME, à nos yeux, est qu'il ne s'appuie pas sur un processus de consultation efficace, ce qui signifie que les divers intérêts de la société, individuels ou collectifs, n'y sont pas pris en considération. Nous ne croyons pas que le CCME constitue une structure de consultation constructive et positive ouverte au public. Le problème vient peut-être du fait qu'il n'a actuellement de comptes à rendre à personne, dans la structure gouvernementale. À notre avis, le Conseil de la Fédération ne serait qu'une structure de plus dans la hiérarchie, qui ferait exactement la même chose que le CCME. Les divers paliers de gouvernement ont déjà la possibilité de discuter des questions économiques et de prendre des décisions à ce sujet, comme dans une foule d'autres domaines. En revanche, ils ne doivent rendre de comptes qu'à leurs commettants respectifs, et non pas en fonction d'un ensemble spécifique d'objectifs de portée nationale.

If the Canada clause is established, it would define the nature of Canada as a country. From that description of the nature of Canada could come a series of specific objectives for the country to achieve over a specific period of time. The performance of that council would then be measured against those objectives established by the country.

• 1215

We believe those objectives can only be determined by bringing together, in a non-political fashion, the people of Canada in a convention to discuss and measure our performance in the international standard against other countries, to look at the changing situation of Canada, and to translate the various elements of the Canada clause into specific objectives for the country, for which the council would be held accountable.

So in a sense, while it is tied back into the people of Canada, it is not tied into the existing political structure, except that all the representatives would periodically go back for election in various constituencies. But we think it's essential that a central set of objectives for the country to achieve, environmentally and in other areas, should be delineated so the council knows what it has to achieve. In the current document there is no indication that's going to be there.

Ms Henley: On the question you've posed, Mrs. Catterall, I would add that one of the ways for accountability from CCME back into Parliament would clearly be for the presiding chairman on an annual basis to lay a report before Parliament and to have to appear to report on the work of his or her chairmanship for the year. I think that could be a very effective mechanism for accountability with an institution like CCME. To date, institutions of that nature at the political level have not been requested to do that. Presumably that isn't the provincial response to their government, but if the prevailing chairman is from Nova Scotia, as he currently is, then he would be reporting to the Legislature of Nova Scotia, tabling a copy at the federal level.

Mr. Fulton: I would like to thank Paul and Doreen for a very refreshing brief and presentation. I think you've put an enormous amount of thought into your presentation and have brought some quite new and exciting ideas before the committee today. It has been very helpful that you've applied both democratic concepts and business concepts to the proposal, coming up with some ideas I'd like you to expand on even more.

I think the committee shares your concern about the rising levels of confrontation and uncertainty and how this is neither good for business nor good for the environment nor good for Canada. Regrettably, some witnesses we hear from simply suggest that we feds should keep our noses out of here—we should just relax and everything will be fine. I don't think they realize what's happening within the Canadian mind generally, in the desire for institutions that work.

[Traduction]

Si la clause Canada est adoptée, c'est elle qui définira la nature du Canada comme pays. De cette définition découleront les objectifs spécifiques, que le pays devra atteindre dans des délais précis. Il sera donc possible de mesurer l'efficacité de ce conseil par rapport aux objectifs de portée nationale.

À notre avis, ces objectifs ne peuvent être fixés qu'en permettant au peuple canadien d'en discuter dans un contexte non politique, c'est-à-dire dans le cadre d'une convention, et c'est dans ce même contexte qu'il devrait pouvoir mesurer notre performance à l'échelle internationale. Ce mécanisme permettrait de tenir compte de l'évolution de la situation au Canada et de traduire les divers éléments de la clause Canada en objectifs spécifiques pour lesquels le Conseil serait tenu de rendre des comptes.

Donc, si ce système est dans une certaine mesure lié au peuple lui-même, il n'est pas lié à la structure politique existante, sauf dans la mesure où tous les représentants seraient tenus de remettre périodiquement leur siège en jeu. Nous croyons cependant qu'il est essentiel d'établir un ensemble central d'objectifs de portée nationale, sur le plan écologique et sur d'autres, de façon à indiquer clairement au Conseil ce que l'on attend de lui. Rien de tel n'est prévu dans le document actuel.

Mme Henley: J'ajouterai à ce sujet, madame Catterall, qu'une des méthodes permettant au CCME de rendre compte au Parlement serait manifestement d'obliger son président à déposer annuellement un rapport devant le Parlement, et à comparaître pour rendre compte de ses activités. À mon avis, ce serait là un mécanisme très efficace d'obligation de rendre compte pour des institutions comme le CCME. Jusqu'à présent, les institutions de cette nature, au niveau politique, n'ont jamais été tenues de le faire. On pourrait également instaurer un mécanisme de responsabilité provinciale, dans la mesure où le président du CCME serait tenu d'adresser son rapport non seulement au Parlement fédéral mais aussi à l'Assemblée législative de sa province.

M. Fulton: Je tiens à remercier Paul et Doreen de nous avoir adressé un mémoire très intéressant. Je vois que vous avez longuement réfléchi au sujet, ce qui vous a permis de nous proposer des idées tout à fait nouvelles et originales. Je suis également heureux de voir que vous avez tenté de formuler vos idées en tenant compte à la fois des concepts de la démocratie et des concepts de l'entreprise.

Je pense que le comité partage votre inquiétude au sujet de la confrontation et de l'incertitude croissantes, qui ne sont bénéfiques ni aux entreprises, ni à l'environnement, ni au Canada lui-même. Hélas, certains témoins se contentent de dire qu'il suffirait au gouvernement fédéral de ne pas mettre son nez dans leurs affaires pour que tout marche bien. Je ne crois pas qu'il comprenne bien ce que désirent les Canadiens, ni ce qu'ils attendent de leurs institutions.

Environment

[Text]

Most of the witnesses who come have been following the evidence. They become interested in where the committee is going to go with this information we have worked on and put before them. It really comes to the whole question of standards that you talked about so well, in terms of effecting something in the Canada clause and getting some guidelines.

To sort of cool down the fear that I think is out there—perhaps legitimately—in the mining sector and some other sectors about what this might mean, I'd like you to talk for a moment about the benefits of having known, established floor standards. A lot of people think that when we say "national guidelines", we're talking about ceilings, and that means everybody has to pull up their britches and reach up and pull themselves up to these new standards. I don't think anyone on this committee has been pushing that we're going to set some exciting new zero tolerance and zero discharge and zero this and zero that in every imaginable field. Perhaps you could speak for a moment about the benefits of having a known floor series of national standards and give some examples of why that would benefit manufacturing and industry.

Mr. Summers: Having known standards would effect an improvement in the planning for Canadian and international organizations in terms of knowing how they have to design a plant, for instance, knowing what standard they will have to meet in the future. If you don't have a standard against which you're going to be held accountable, how can you possibly plan the design of an operation or an organization to meet that standard?

On the other hand, if you don't have a national standard in place, the decision about where to locate that facility can be somewhat problematic, given that each province is able to establish its own standard. Again, there is no opportunity to design to a known situation. Whether a plant should be located in Quebec or Ontario or Manitoba should not, we believe, be based upon how stringent the environmental regulations are within those provinces, or some unknown element in terms of the environmental future. We think it's very important that there be national standard that represents a minimum. If a province decides to go above that, then that should be up to the province. But there should be a national standard that should be the objective of all parties. The measurement of that standard should be the same.

I will give you, as a example, the standard on lead within this country. I am very familiar with that from my years in business. Companies have to deal with two standards here. There is a great deal of confusion about what standard is going to be paramount over the other standard. Wouldn't it be far better to establish a standard of lead for Canada, allow the provinces to interpret that standard and regulate to that standard, but have a known quantity where the province is actually responsible for establishing the standard, instead of having two standards? I don't know whether that goes toward answering your question or not, but I think stability helps in corporate planning.

Mr. Fulton: Yes, that was very helpful.

[Translation]

La plupart des témoins suivent nos travaux de près et se demandent ce que le comité va faire de toutes les informations et recommandations qu'il recueille. En fait, le problème fondamental est celui des normes que nous voulons adopter pour faire en sorte que la clause Canada soit vraiment efficace.

Afin d'apaiser les craintes, peut-être légitimes, de certains, par exemple dans le secteur minier ou dans d'autres branches d'industries, je voudrais que vous parliez un instant de l'intérêt considérable que représente l'existence de normes communes. Quand on parle de «lignes directrices nationales», beaucoup estiment qu'il s'agit de plafonds et que tout le monde doit faire un effort supplémentaire pour essayer de les atteindre. Je ne pense pas que l'objectif des membres du comité soit d'arriver à des normes absolues, par exemple de tolérance zéro, ou de zéro ceci et zéro cela dans tous les domaines imaginables. Peut-être pourriez-vous donc nous donner quelques exemples de secteurs dans lesquels il est avantageux d'avoir certaines normes nationales?

M. Summers: L'établissement de normes nationales est fort bénéfique aux entreprises canadiennes et internationales, dans la mesure où cela leur permet de savoir ce que l'on attend d'elles pour l'avenir, dans divers domaines. S'il n'existe pas de normes par rapport auxquelles on doit rendre des comptes, comment peut-on planifier une activité ou une organisation?

En outre, s'il n'existe pas de normes nationales, il peut être difficile de savoir où établir telle ou telle usine, par exemple, étant donné que chaque province peut se doter de ses propres normes. Encore une fois, on ne peut pas planifier dans l'incertitude. À notre avis, choisir de construire une usine au Québec, en Ontario ou au Manitoba ne devrait pas dépendre du degré de sévérité de ces provinces dans l'application de règlements environnementaux, ni d'éléments inconnus en matière de protection future de l'environnement. Nous croyons donc qu'il est très important d'établir des normes nationales qui soient des minimum. Certes, si nos provinces décident de faire plus, pourquoi pas? Mais nous devons avoir une norme nationale que toutes les parties doivent chercher à atteindre. La mesure de cette norme doit être la même partout.

Prenons l'exemple du plomb, que je connais très bien du fait de mes activités dans le secteur privé. Aujourd'hui, les entreprises sont confrontées à deux normes différentes, et il est très difficile de savoir laquelle prime. Ne serait-il pas préférable, et de loin, d'établir une seule norme nationale, en laissant aux provinces le soin de l'interpréter et d'en régir la mise en oeuvre? Je ne sais pas si cela répond bien à votre question, mais j'estime que la stabilité est indispensable à la planification des entreprises.

M. Fulton: Votre réponse était fort utile.

• 1220

Ms Henley: I would like to add, with respect to the predictability, the fact that with setting minimum standards, and particularly...[Technical difficulty—Editor]. By setting national minimum standards, in the long term, if we do not say how they are to be reached, we are going to encourage R and D, which is very important for Canadian business, both for its own changing processes to utilize environment as a business opportunity as well as to move it into the concept of marketing technology abroad.

Canada has already established a reputation for development in environmental technology. I would think national minimum standards, if designed only for what is to be achieved and leaving how as an optional instrument choice rather than only regulation, with priorities set by the federal government, could be very encouraging to competition for Canadian business across provinces and internationally.

Mr. O'Kurley: I have just two brief questions. First of all, I would like to thank you both for appearing before the committee and presenting us with a very important perspective on this important issue.

I believe you have mentioned in your comments that your association in the industry in general was in favour of reducing interprovincial trade barriers. Is that correct?

Mr. Summers: That is correct.

Mr. O'Kurley: My assumption is that you would support the reduction of trade barriers both domestically and internationally. Is that also correct?

Mr. Summers: That is correct.

Mr. O'Kurley: Could you describe just briefly why this is important for success in your industry? With regard to that, other witnesses have indicated or expressed a certain amount of concern that unco-ordinated environmental regulation could serve as a trade barrier and could negatively impact competitiveness. I am wondering if you would have any comments with regard to that as well.

Mr. Summers: I think to answer your first question, the reduction of trade barriers is important to Canadian manufacturers to allow Canadian manufacturers an element of scope and size to reach a certain level of efficiency and to open up markets so that there is free access. Through that free access, competition can be on a more level playing field, which is the term you hear manufacturers and other people talk about all the time.

We believe in the long term Canada's interests as a country will be best served by having free and open competition between manufacturing sectors such that the most efficient operations can prosper. In light of the reduction of trade barriers internationally, it can also reach out to those markets and develop a level of expertise and trained employees to can take advantage of those markets.

It makes no sense to us to have a free trade deal with the United States when we cannot have a free trade between Ontario and Quebec or Ontario and the Maritimes or wherever. It seems to us that we should be spending a lot of [Traduction]

Mme Henley: Je voudrais ajouter, en ce qui concerne la prévisibilité, que l'établissement de normes minimales, notamment... Si on établit des normes nationales minimales, sans préciser comment il faut les atteindre, on va encourager la recherche et le développement, ce qui est très important pour les entreprises canadiennes, à la fois parce qu'elles pourront changer leurs propres procédés afin d'utiliser l'environnement comme un créneau commercial et qu'elles pourront envisager la commercialisation de la technologie à l'étranger.

Le Canada jouit déjà d'une excellente réputation en matière de technologie environnementale. Donc, adopter des normes minimales nationales, visant seulement à fixer des objectifs mais en laissant aux entreprises les moyens requis pour les atteindre, pourraient stimuler la compétitivité des entreprises canadiennes, à l'échelle provinciale et internationale.

M. O'Kurley: Deux brèves questions. Je vous remercie d'abord d'être venus présenter à notre comité un point de vue très important sur ce problème qui ne l'est pas moins.

Vous avez dit que votre association est en faveur de l'abaissement des barrières interprovinciales au commerce. Est-ce bien cela?

M. Summers: Oui.

M. O'Kurley: Puis-je en conclure que vous êtes en faveur de l'abaissement des barrières commerciales à l'échelle à la fois nationale et internationale?

M. Summers: C'est exact.

M. O'Kurley: Pourriez-vous me dire en quoi cela est important pour votre industrie? D'autres témoins ont exprimé la crainte que l'adoption de règlements environnementaux non coordonnés n'amène à ériger de nouvelles barrières commerciales susceptibles d'entraver la compétitivité. Je voudrais savoir ce que vous en pensez.

M. Summers: En réponse à votre première question, la réduction des entraves commerciales est importante pour les manufacturiers canadiens, dans la mesure où cela doit leur permettre d'atteindre la taille et la portée requises pour être efficients et prendre pied sur les nouveaux marchés auxquelles elles ont accès. En libéralisant le commerce, toutes les entreprises devront se faire concurrence sur un pied d'égalité, ce dont parlent constamment les manufacturiers et autres.

À long terme, nous croyons qu'il est dans l'intérêt du Canada de favoriser une concurrence libre et ouverte entre les secteurs manufacturiers, de façon à permettre aux entreprises les plus efficientes de prospérer. Dans le contexte de la réduction des barrières commerciales à l'échelle internationale, nos entreprises pourront accéder aux marchés étrangers et atteindre le niveau d'expertise et avoir les employés qualifiés pour en tirer profit.

Il serait absurde que nous établissions une relation de libre-échange avec les États-Unis mais pas entre l'Ontario et le Québec, ou entre l'Ontario et les Maritimes. Il me semble que nous aurions pu faire beaucoup plus d'efforts pour

time making sure our own house is in order before we start negotiating with the United States with respect to trade barriers. We think competition is healthy, but we think that free access to markets will make competition that much more efficient.

Your second question was about unfair trade practices from environmental legislation. There is no question that certain Third World countries today enjoy differing standards on the environment than let us say North America or Canada. Those countries have, if you will, from a cost point of view, an advantage over Canadian corporations, given that they do not have to meet the same standards.

We believe, however, it is important that standards be internationalized over time. We think due consideration will have to be given in the debate, for instance in Brazil next year, to the question of how Third World developing countries can possibly come up to the same international standards as the developed countries. We believe that developed countries and their manufacturers will have to help with that process.

• 1229

The question of competitiveness is the same with Third World countries as it would be within differing provinces if there were differing standards that they were expecting companies to meet. We therefore believe that harmonization is important in order for there to be fair competition for Canadian companies, not only internationally and in the Third World but also within Canada as a whole.

Mr. O'Kurley: Thank you very much. Do you want to add something?

Ms Henley: Yes, I would like to add two points to Mr. Summers's comments.

First, I believe we have to accept the fact that globalization is a reality and globalization, as Mr. Summers has pointed out, means that companies are going to have to compete within the framework of existing or non-existent environmental regulations. It would seem to me that as globalization is a reality, so are global environmental problems. The solutions to those problems are going to require national action and national commitment.

We are beginning to see that, and it's going to escalate for Brazil in 1992. However, Canada currently has some problems in its treaty commitments and is depending upon the provinces to enact domestic legislation. At the same time, it's torn about trying to negotiate the best position for the globalization of the economy.

I think the argument for a strong federal role, because of those two conditions, is very important in the setting of national minimum standards and giving impetus to the federal government to enter into that international arena.

The second element, with respect to the divisiveness that exists in the theoretical constitutional model, which is coming to light and which I would describe as a trade barrier between provinces in Canada primarily, is the lender's liability issue

[Translation]

mettre de l'ordre dans notre propre maison avant de commencer à négocier avec les États-Unis au sujet des barrières commerciales. Cela dit, nous sommes en faveur de la concurrence, et nous croyons que le libre accès aux marchés stimule la concurrence.

Votre deuxième question portait sur les pratiques commerciales déloyales résultant de la législation environnementale. Il ne fait aucun doute que certains pays du Tiers-monde sont loin d'appliquer aujourd'hui les mêmes normes environnementales que l'Amérique du Nord ou le Canada. Du point de vue des coûts de production, les entreprises de ces pays sont manifestement avantagées par rapport aux entreprises canadiennes.

Il n'en reste pas moins qu'il nous paraît important de viser à l'internationalisation des normes. Il serait donc normal dans les débats internationaux, par exemple au Brésil, l'an prochain, de se demander comment l'on pourrait amener les pays en développement du Tiers-monde à se doter des mêmes normes internationales que les pays développés. Nous croyons que les pays développés et leurs manufacturiers devront contribuer à ce processus.

La question de la compétitivité est la même dans les pays du Tiers monde que dans nos diverses provinces, si l'on considère que les entreprises privées sont tenues de respecter des normes différentes. Voilà pourquoi nous estimons qu'il est important d'harmoniser les règlements, car cela favorisera une concurrence équitable entre les entreprises de tous les pays, non seulement dans les pays du Tiers monde, mais aussi au Canada.

M. O'Kurley: Merci beaucoup. Voulez-vous ajouter quelque

Mme Henley: Oui, je voudrais ajouter deux remarques.

Premièrement, il est évident que l'on ne peut résister à la mondialisation, ce qui signifie, comme l'a souligné M. Summers, que les entreprises vont devoir se faire concurrence dans un contexte où la réglementation environnementale pourra varier considérablement d'un pays à l'autre. Cela dit, s'il y a mondialisation des échanges, il y a encore plus mondialisation des problèmes environnementaux. Or, les solutions à ces problèmes exigent des mesures nationales et des engagements nationaux.

Une certaine prise de conscience s'amorce actuellement, qui devrait s'aviver au Brésil, en 1992. Quoi qu'il en soit, le Canada connaît actuellement des difficultés à cause des engagements qu'il a pris dans ses traités internationaux, étant donné que certains de ces engagements ne peuvent être respectés que si les provinces adoptent des lois appropriées. En même temps, le Canada s'efforce d'améliorer sa position dans les négociations commerciales pour faire face à la mondialisation de l'économie.

Étant donné ces deux facteurs, il me paraît très important de bien asseoir le rôle du gouvernement fédéral dans l'établissement de normes nationales, et de l'inciter à agir vigoureusement à l'échelle internationale.

Ma deuxième remarque, concernant la nature conflictuelle du modèle constitutionnel théorique, qui est de plus en plus évidente et que je décrirais en fin de compte comme étant une barrière commerciale entre les provinces et

that's arising out of environmental risk and the need for manufacturing companies, because of the provisions in environmental legislation at the provincial level, to address a clean-up. The polluter pays principle that is now in provincial legislation, provinces competing from jurisdiction to jurisdiction to respond to their political constituency, and single issue imperatives are having the provinces escalate the number of environmental liabilities into their legislation.

There is that element of competition and the Canadian Bankers' Association, trustees, mortgagors, are now saying they don't want to be part of the pollution payment group. So they are trying to get themselves exempted from liability. This is another dimension of the competitiveness, prosperity element for manufacturers—a very serious problem, which I would say falls within the rubric of trade barriers and must be considered in your deliberations about the importance of having national minimum standards and dealing with the liabilities that go with those standards.

The Vice-Chairman (Mr. Martin): Thank you very much. I would like to thank both of you for your testimony. It has been mentioned by a number of the members that there's no doubt that your testimony, coming up on Porter as well, in which some of the echoes of what you have said are there, is going to be very valuable in our ongoing deliberations. I look forward to reading the written transcripts as well. Thank you both very, very much.

The meeting is adjourned.

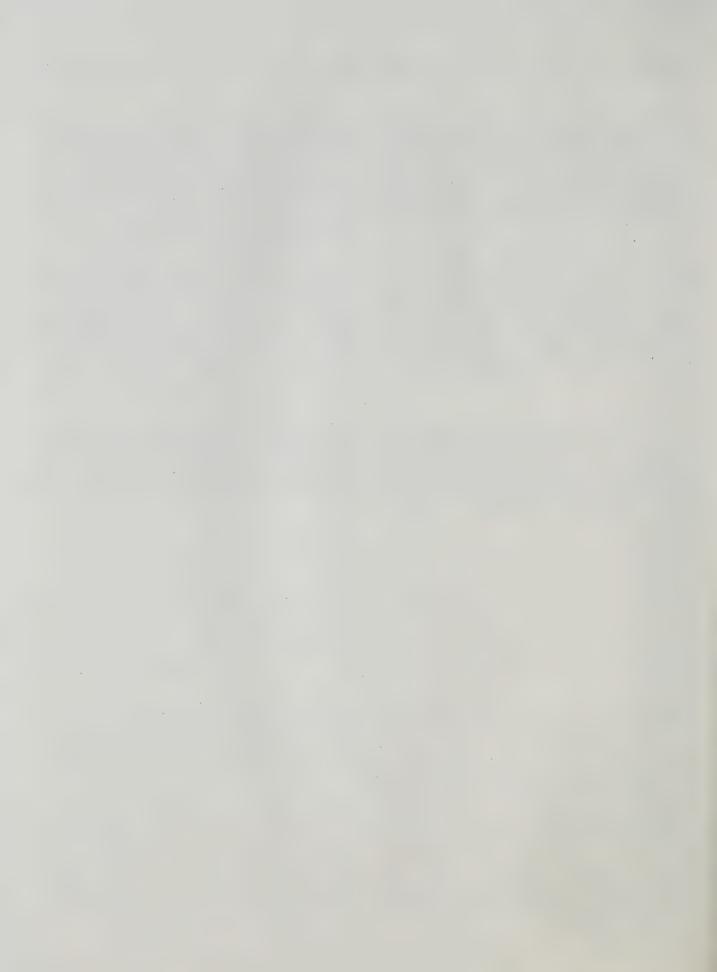
[Traduction]

le Canada, concerne l'application du principe de responsabilité en matière de risques environnementaux, et l'obligation, pour les sociétés manufacturières, du fait de la législation environnementale provinciale, d'assumer la responsabilité du nettoyage de leurs dégâts. Le principe du pollueur-payeur figure actuellement dans la législation provinciale, et les provinces sont de plus en plus tentées de resserrer leur réglementation environnementale du fait de pressions politiques exercées à l'intérieur de leurs frontières et des impératifs de certains groupes monothématiques.

Cela influe sur les facteurs de concurrence, et on voit aujourd'hui l'Association des banquiers canadiens, les sociétés de fiducie, les sociétés d'hypothèque, affirmer qu'ils n'ont strictement rien à voir en ce qui concerne le paiement des dégâts causés par la pollution. Autrement dit, ils essaient de se débarrasser de cette responsabilité. Il s'agit là d'un autre aspect de la compétitivité, un aspect relié à la propriété des entreprises. C'est un problème très grave, qui tombe dans la rubrique des entraves au commerce et dont vous devriez tenir compte dans vos délibérations sur l'adoption de normes nationales, lesquelles devraient probablement être reliées au principe de responsabilité.

Le vice-président (M. Martin): Merci beaucoup. Je vous remercie tous deux de votre témoignage. Comme plusieurs députés l'ont déjà dit, les opinions que vous avez exprimées revêtent beaucoup d'importance à nos yeux, d'autant plus qu'elles arrivent après celles de Porter. Je lirai avec beaucoup d'intérêt le compte rendu de cette séance. Merci beaucoup.

La séance est levée.









MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid Lettermail Port payé

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Mining Association of Canada:

Keith Hendrick, Chairman and Chairman of Noranda Minerals Inc.:

George Miller, President.

From the Mining Association of British Columbia:

Tom Waterland, President and Chief Executive Officer;

Melvin H. Smith, Public Policy Consultant.

From the Canadian Electrical Association:

Carole Burnham, Director of the Environment, Ontario Hydro:

John Poirier, Solicitor, Nova Scotia Power;

Hans Konow, Vice-President of Public Affairs;

Lorne March, Director Environmental, BC Hydro.

From TransCanada Pipeline:

Gerald J. Maier, President and Chief Executive Officer;

John R. Jenkins, Consultant.

From the Canadian Manufacturers' Association:

Paul N. Summers, Chairman, National Environmental Quality Committee;

Doreen C. Henley, Director, Environmental Affairs.

TÉMOINS

De l'Association minière du Canada:

Keith Hendrick, président, président de Noranda Minerals Inc.:

George Miller, président.

De l'Association minière de la Colombie-Britannique:

Tom Waterland, président et chef de la direction;

Melvin H. Smith, expert-conseil en politique publique.

De l'Association canadienne d'électricité:

Carole Burnham, directrice de l'environnement, Hydro-Ontario;

John Poirier, avocat, Nova-Scotia Power;

Hans Konow, vice-président des affaires publiques;

Lorne March, directeur des ressources de l'environnement, B.C.—Hydro.

De TransCanada Pipelines:

Gerald J. Maier, président et chef de la direction;

John R. Jenkins, expert-conseil.

De l'Association des manufacturiers canadiens:

Paul N. Summers, président, Comité national de l'environnement

Doreen C. Henley, directrice, affaires environnementales.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9 HOUSE OF COMMONS

Issue No. 19

Tuesday, November 19, 1991

Chairperson: David MacDonald

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 19

Le mardi 19 novembre 1991

Président: David MacDonald

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'

Environment

Environnement

RESPECTING:

Future Business of the Committee

CONCERNANT:

Travaux futurs du Comité



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991

STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT

Chairperson: David MacDonald

Vice-Chairpersons:
Yvon Côté
Paul Martin

Members

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT

Président: David MacDonald

Vice-présidents:

Yvon Côté Paul Martin

Membres

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 19, 1991 (20)

[Text]

The Standing Committee on Environment met at 11:15 o'clock a.m. this day in Room 307, West Block, the Chairperson, David MacDonald, presiding.

Members of the Committee present: Marlene Catterall, Lee Clark, Jim Fulton, David MacDonald and Brian O'Kurley.

Acting Member present: Charles Caccia for Paul Martin.

In attendance: From the Library of Parliament: Kristen Douglas and Tom Curren, Research Officers. From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Ian Jackson, Consultant.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee proceeded to consider its future business.

It was agreed,—That the Research staff attempt to have a first draft of the report on the study on the Division of Powers on Environmental Matters available for translation by November 25, 1991 and that the Committee meet to review the draft on November 28, 1991.

It was agreed,—That the Chairperson write to the Parliamentary Librarian, Eric Spicer, requesting that one research officer, in addition to Kristen Douglas from the Law and Government Division, be assigned to the Standing Committee on an exclusive basis.

It was agreed,—That half an hour be added to the meeting of November 26, 1991 to discuss future business over a working lunch.

At 12:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Normand Radford

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI-19 NOVEMBRE 1991 (20)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement se réunit à 11 h 15, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de David MacDonald (*président*).

Membres du Comité présents: Marlene Catterall, Lee Clark, Jim Fulton, David MacDonald et Brian O'Kurley.

Membre suppléant présent: Charles Caccia remplace Paul Martin.

Aussi Présents; De la Bibliothèque du Parlement: Kristen Douglas et Tomm Curren, attachés de recherche. Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: Ian Jackson, expert-conseil.

Conformément à son mandat établi en vertu du paragraphe 108 (2) du Règlement, le Comité examine ses travaux futurs.

Il est convenu,—Que le personnel de recherche essaie d'envoyer la première ébauche du rapport sur l'étude concernant la répartition des pouvoirs en matière d'environnement à la traduction le 25 novembre 1991, et que le Comité se réunisse pour examiner le document le 28 novembre 1991.

Il est convenu,—Que le président écrive au bibliothécaire parlementaire, M. Eric Spicer, pour obtenir qu'un attaché de recherche, en plus de Kristen Douglas de la Division du droit et du gouvernement, soit détaché à titre exclusif auprès du Comité.

Il est convenu,—Que la séance du 26 novembre 1991 soit prolongée d'une demi-heure afin de permettre au Comité de discuter de ses travaux futurs pendant un déjeuner de travail.

À 12 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Normand Radford

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, November 20, 1991

• 1115

The Chairman: We are ready to begin the meeting. Members will note that we have a very long list of items to discuss. I don't anticipate that they will be completed at the end of the next hour or hour and a half. We are going to have to make as much progress as we can, then try to decide when we will next deal with this. We haven't scheduled the next meeting for future business, so we'll have to make a decision

about it if we can before the end of this meeting.

Do members want to spend an allotted amount of time having some general discussion on the drafting of the report? Ian and Kristen have certainly been listening carefully and following the debate. Kristen has provided us with two excellent summaries. You actually should have four documents that Kristen has produced. There is volume one and volume two of the evidence. The third item, which was distributed this morning, is the summary of recommendations made by witnesses, and the fourth is a follow-up on undertakings given by witnesses. Two of them you would have had before today's meeting. You would not have any chance to look at the latter two documents because they have just been distributed today.

• 1120

In the time available to us this morning, do we want to have a brief discussion highlighting the thematic outline that was distributed about two weeks ago, and give any further direction to Ian and Kristen before they produce a draft for discussion some time next week?

Dr. Ian Jackson (Committee Researcher): That we'd like to discuss.

The Chairman: Okay. Jim.

•Mr. Fulton (Skeena): Well we didn't get a lot of evidence on it. I know that some of the witnesses alluded to the fact that there may be a better constitutional way of dealing with environmental issues. I think we might want to at least put some effort into developing that. I think we all recognize the constraints we're in vis-à-vis-

The Chairman: You're getting into discussion of the report, right?

Mr. Fulton: Yes.

The Chairman: Okay. Can I just ask the question before we get into that? How long do we want to spend on this compared to dealing with some of the other items at this morning's meeting? Do you want to spend half an hour at it? Okay, let's try half an hour.

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 20 novembre 1991

Le président: Je déclare la séance ouverte. Les députés auront remarqué que l'ordre du jour est fort chargé. Nous ne pourrons pas tout faire dans les 60 ou 90 minutes que nous avons. Nous ferons ce que nous pourrons, puis nous déciderons ce que nous ferons la prochaine fois. Nous n'avons pas encore fixé de séance pour examiner nos travaux futurs; il nous faudra donc prendre une décision à ce sujet avant la fin de la séance.

Les députés veulent-ils consacrer un certain temps à une discussion générale sur la rédaction du rapport? Jan et Kristen ont suivi attentivement nos travaux. Kristen nous a fourni deux excellents résumés. Vous devriez avoir devant vous les quatre textes que Kristen a rédigés. Les deux premiers volumes contiennent les témoignages que nous avons entendus. Le troisième texte, qui vous a été remis ce matin, résume les recommandations des témoins; le quatrième explique le suivi donné aux suggestions de témoins. Vous auriez reçu deux de ces documents avant la séance d'aujourd'hui. Vous n'avez pas pu prendre connaissance des deux derniers documents parce qu'on ne vous les a remis qu'aujourd'hui.

Pour bien utiliser le temps dont nous disposons ce matin, voulez-vous avoir une brève discussion sur le plan thématique qui vous a été remis il y a environ deux semaines afin de donner de plus amples directives à Ian et Kristen avant qu'ils ne commencent à rédiger le texte dont nous discuterons la semaine prochaine?

M. Ian Jackson (recherchiste du comité): Dont nous aimerions discuter.

Le président: C'est exact. Jim.

M. Fulton (Skeena): Eh bien, nous n'avons pas entendu beaucoup de témoignages à ce sujet. Je sais que certains témoins ont mentionné le fait qu'il pourrait exister un meilleur instrument constitutionnel nous permettant de maîtriser les problèmes environnementaux. Je pense que nous devrions à tout le moins nous pencher sur cette question. Je pense que nous admettons tous les contraintes qui nous lient quant au. . .

Le président: Vous voulez parler du rapport, n'est-ce pas?

M. Fulton: Oui.

Le président: Fort bien. Me permettriez-vous de poser la question avant que nous amorcions cette discussion? Combien de temps voulez-vous consacrer à ce sujet comparativement aux autres questions figurant à l'ordre du jour de la séance de ce matin? Voulez-vous y consacrer une demi-heure? Très bien, allons-y pour une demi-heure.

Mr. Clark (Brandon—Souris): I'd like to make a suggestion. Very often the latter items on the agenda are the easier ones to deal with because they require yes or no decisions. Perhaps future meetings could be organized to deal with some of the so-called lesser items first and then go back and focus on the. . .

The Chairman: I agree with what you're saying. The only problem is it would likely exhaust most of our time. If we want to give any kind of input before a major amount of pulling together takes place, I would hope we can do that today.

Mr. Clark: Well then if we agree on half an hour that would perhaps accomplish this.

The Chairman: Pas de problème. Mr. Fulton, you're completed then.

M. Fulton: Pas de problème! Oui, en français maintenant.

Perhaps we could hear from Kristen or Ian as to what difficulties they think there might be in extracting that material, so we can have a properly footnoted section of the report that relates to that. I think there are many people who follow these hearings who would like to know. There are some texts out there, but it's pretty limited as to what kinds of really serious changes could be made constitutionally in Canada that would improve things for the environment.

The Chairman: That could be enfolded into a kind of opportunity for the two of them to speak about the general drafting. I sense you want to say something about that early on. Is that true?

Dr. Jackson: No. Timetabling is what I was reacting to.

The Chairman: Do you want to respond specifically then to...?

Dr. Jackson: Well if Mr. Fulton could elaborate a little... I have noted that he said there may be a better way of dealing with constitutional issues than by division of powers. Or do you mean environmental issues in the Constitution?

Mr. Fulton: I mean what we do know at the moment is that there is a constitutional process going on in the other committee, the joint committee. There is a proposal from the government that's out there. We've heard various things in terms of the bill of rights, amendments in the Charter and what could or should be done in relation to POGG power. We've heard what should be done in terms of the other federal proposals, which are essentially administrative, in terms of devolution. There are those of us here in particular who have looked into the horrifically difficult issues of depletion of the ozone, global warming and the more rapidly emerging global survival issues.

[Traduction]

M. Clark (Brandon—Souris): J'aimerais faire une suggestion. Très souvent, les derniers articles à l'ordre du jour sont plus faciles à régler parce qu'ils ne nécessitent que des décisions se concluant par un oui ou un non. Peut-être pourrions-nous consacrer les prochaines séances aux questions qui revêtiraient moins d'importance, pour ensuite revenir à la charge et nous attarder sur...

Le président: Vous avez raison. Le seul problème, c'est que nous devrions y consacrer presque tout notre temps. J'espère que nous pourrons aujourd'hui faire connaître nos vues sur ces questions avant de réaliser le consensus.

M. Clark: Eh bien, si nous nous entendons pour consacrer une demi-heure à cette question, nous pourrons atteindre ce but.

Le président: No problem. Monsieur Fulton, vous avez terminé?

Mr. Fulton: No problem! Yes, let's hear it in French now.

Kristen ou Ian pourraient nous dire maintenant les difficultés qu'ils appréhendent pour l'obtention de la preuve documentaire, de telle manière que notre rapport soit assorti d'une section où figureront tous les renvois voulus. Les nombreuses personnes qui suivent nos audiences voudraient connaître nos références. Il existe un certain nombre de textes sur ces questions, mais très peu d'entre eux traitent des modifications constitutionnelles importantes que le Canada pourrait adopter pour assainir l'environnement.

Le président: Nous pourrons consacrer quelques instants à cette question quand nos deux recherchistes nous parleront de la rédaction générale du rapport. Je crois comprendre que vous aimeriez dès maintenant dire quelque chose à ce sujet. Est-ce exact?

M. Jackson: Non. Je ne songeais qu'au calendrier des travaux.

Le président: Aimeriez-vous alors répondre précisément à...?

M. Jackson: Eh bien, si M. Fulton pouvait donner un peu de détails. . . J'ai noté qu'il a dit qu'il existait peut-être un meilleur moyen de régler la question constitutionnelle autrement que par la répartition des pouvoirs. Ou songiez-vous aux questions environnementales telles qu'elles se posent dans la Constitution?

M. Fulton: Voici ce que je veux dire: nous savons qu'un autre comité, le comité mixte, se penche actuellement sur la réforme constitutionnelle. Le gouvernement a mis de l'avant une proposition au sujet de l'environnement. Nous avons entendu divers arguments ayant trait à la Déclaration canadienne des droits, aux modifications à la Charte et à ce que nous pourrions ou devrions faire en ce qui concerne les pouvoirs régissant la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Nous avons entendu des suggestions au sujet des autres propositions fédérales, lesquelles sont essentiellement administratives, en matière de dévolution. Certains d'entre nous se sont penchés tout particulièrement sur les problèmes extraordinairement complexes que sont la dégradation de la couche d'ozone, le réchauffement planétaire et les autres questions pressantes entourant la survie de la planète.

I think we should perhaps pull down the horizon a bit and at least suggest—as we've heard from witnesses like MacNeill and others—what kind of power is really necessary on the global scale from countries like Canada. I'm thinking here of the interjurisdictional and international front. But you've both studied the material much more closely than those of us here. If you think there's enough material to establish such a section, it would be very worthwhile.

Dr. Jackson: I'm sure Kristen wants to come in on this. My own sense—and I see the message from the Environment Minister in Nova Scotia apropos CCME—is that precise division of powers is increasingly not appropriate for the environment. It's not there now and it shouldn't be there. That in itself opens the general question that if you accept that as a basic principle, how then do you deal with all the needs—national, international, federal, provincial and local? I think the report has to address that.

• 1125

Sorry, Mr. Fulton, I'm not quite clear how you took it into one section. I see it much more as a pervading theme throughout the report.

Mr. Fulton: No, I think it is pervasive. My mind quite often leads me back to 91.24, to POGG power. Over time, the more expansive use of that power is going to be of fundamental importance. This is particularly so when we run into difficulties in terms of a jurisdiction or two within our own country where we've entered an international agreement with crucial time lines, such as CFCs or bromides or something else, and we have a couple of major producers that aren't playing along. They might be in one jurisdiction or another. How does a country like ours fulfil its international obligations? Are there constitutional things we should be saying?

The proposal is before the other committee, and I think we should talk about this. The other committee is dealing with a suggested document that suggests that POGG power basically be sealed up into 10 or 12 envelopes and shipped off. Some people interpret it that way. We haven't seen the final wording. I understand there is a finally worded document around. I'd love to see it. That's what I'm driving at, anyway.

The Chairman: Let's hear from some of the other members of the committee. Mrs. Catterall, you had your hand up.

Mrs. Catterall (Ottawa West): A process that's been useful to us in the past in developing reports is to go through an outline like this and pick out the major themes on which we agree and evolve the basic principles. My purpose would

[Translation]

Je pense que nous pourrions peut-être rétrécir quelque peu notre champ d'action et peut-être dire—comme l'ont proposé certains témoins, comme MacNeill et d'autres—quels pouvoirs sont vraiment nécessaires à l'échelle planétaire pour des pays comme le Canada. Je pense ici au front interjuridictionnel et international. Mais vous avez tous deux étudié la chose beaucoup plus que nous tous ici présents. Si vous estimez qu'il y a assez de matière pour rédiger une telle section, je pense que ce serait très utile.

M. Jackson: J'ai la certitude que Kristen a une opinion à ce sujet. À mon avis—et je rappelle ici l'idée qu'a émise le ministre de l'Environnement en Nouvelle-Écosse au sujet du CCME—, une répartition précise des pouvoirs est de moins en moins appropriée si l'on veut régler les problèmes environnementaux. Une telle répartition n'existe pas à l'heure actuelle, et elle ne devrait pas non plus exister. Ce qui revient à poser la question générale que voici: à savoir, si vous admettez cela comme principe de base, comment répondons—nous alors à tous les besoins: nationaux, internationaux, fédéraux, provinciaux et locaux? Je pense que le rapport doit répondre à cette question.

Je suis désolé, monsieur Fulton, je ne comprends pas très bien pourquoi vous voulez limiter la question à une seule section. À mon avis, la question constitutionnelle transcende tout le rapport.

M. Fulton: Non, je persiste à croire qu'il faut y consacrer une seule section. L'article 91.24 sur les pouvoirs régissant la paix, l'ordre et le bon gouvernement me revient souvent en mémoire. Au fil du temps, l'utilisation accrue de ce pouvoir revêtira une importance fondamentale. Nous le verrons surtout quand nous éprouverons des difficultés dans une ou deux juridictions au sein même de notre pays, là où nous aurons conclu des accords internationaux comportant des délais critiques, par exemple, au sujet des CFC, des bromures, ou quoi que ce soit d'autre, et que des producteurs importants refuseront de se plier aux règles du jeu. Cela pourrait se produire dans n'importe quelle juridiction. Comment un pays comme le nôtre peut-il s'acquitter de ses obligations internationales dans un cas pareil? Devons-nous donc prévoir des remèdes constitutionnels?

La proposition a été soumise à l'autre comité, et je crois que nous devrions en parler. L'autre comité étudie un document où l'on propose de fragmenter le pouvoir régissant la paix, l'ordre et le bon gouvernement en 10 ou 12 enveloppes qui seraient ensuite confiées aux gouvernements provinciaux. Certaines personnes l'interprètent ainsi. Nous n'avons pas encore vu le texte final. Je crois savoir qu'un texte final existe. J'adorerais le lire. Telle est du moins l'idée générale.

Le président: Écoutons l'avis des autres membres du comité. Madame Catterall, vous avez levé la main.

Mme Catterall (Ottawa-Ouest): Pour l'élaboration des rapports, nous avons trouvé utile par le passé de suivre un plan thématique comme celui-cl et d'isoler les grands thèmes sur lesquels nous sommes d'accord et, à partir de là,

be, for instance, to have objectives against which to measure the proposals we would put forward. Then we could focus on those areas where we really need an in-depth discussion. We need to reach some conclusions or consensus around more difficult issues.

I have a number of detailed comments about the outline we got, which I simply haven't had the time to put in writing and get back to Kristen. One of the fundamental issues we have to deal with is to what extent we are going to respond to the proposals now before the Canadian public. To what extent are we going to deal with the issue of whether those proposals are adequate to do what needs to be done? That's where I come back to the idea of what the nation, at all levels, should be trying to achieve in terms of environmental protection. And how do we measure the constitutional framework we have against those objectives?

Beyond that, I think we need to set a time very shortly to go through this in detail and gather everybody's comments. It's fine for me to ship Kristen my comments, but I think it's more helpful if we go through it piece by piece together and have a bit of discussion on each section where we agree we want some changes made. Otherwise, she's left being referee and that's not entirely fair. If we could agree this morning on issues that are maybe missing from this paper, and particularly our stance vis-à-vis the current proposals and a longer-term prospect, possibly, then we could agree on a time to go through this in some depth. That may be all we can accomplish today.

The Chairman: Are there other general comments that people would like to make at this stage? Mr. Clark.

Mr. Clark: Thank you, Mr. Chairman. First of all, I apologize that I haven't been through this material in detail yet. I think that today we could simply put on the table, without necessarily reaching agreement, some of the points that we as individuals would like to see included, and I guess save the attempt to reach a consensus for a later time.

• 1130

As an example, on the reference to property rights, I would like to see some reference here to the type of evidence we received saying that if indeed property rights are to be included, then they must be tightly defined, because I think two or three witnesses were of that view. I guess at some subsequent point in time we would have to debate the question as to the views of the committee on the overall issue. Several people came forth with that as what I would describe as a minimal position.

Certainly I think the summary is fair, that the bulk of the witnesses who appeared before us, if they had their druthers, would probably prefer to see no reference whatsoever to property rights. On the other hand, several did say, if I recall correctly, that if that was to be, then there were ways in which they thought most of their concerns could be addressed.

[Traduction]

d'articuler les principes essentiels. Par exemple, je voudrais pour ma part que nous ayons des objectifs mesurables pour les propositions que nous mettrons de l'avant. Nous pourrons ensuite passer aux questions qui nécessitent une discussion en profondeur. Il nous faut parvenir à des conclusions ou à un consensus sur les questions plus difficiles.

J'ai un certain nombre d'observations détaillées sur le plan thématique que nous avons. Je n'ai tout simplement pas eu le temps de rédiger mes commentaires et de les envoyer à Kristen. L'une des questions essentielles qu'il nous faut régler, c'est de savoir dans quelle mesure nous répondrons aux propositions constitutionnelles qui ont été soumises au peuple canadien. Dans quelle mesure allons-nous dire si ces propositions nous permettront de faire ce qu'il faut faire? C'est pourquoi j'en reviens à la question de savoir ce que la nation, à tous les niveaux, doit faire pour protéger l'environnement. Et de savoir aussi comment le cadre constitutionnel nous permettra de réaliser ces objectifs.

Cela étant dit, je pense qu'il nous faudra prévoir un moment où nous pourrons sous peu discuter de cela en détail et réunir les idées de chacun. C'est une bonne chose que d'envoyer mes commentaires à Kristen, mais je pense qu'il serait plus utile que nous étudiions le plan idée par idée et que nous discutions de chaque section où nous croyons que des changements sont nécessaires. Autrement, Kristen sera laissée à elle-même, et ce ne serait pas juste. Si nous pouvions nous entendre ce matin sur les sujets qui manquent à ce plan thématique, et particulièrement sur notre position face aux propositions constitutionnelles actuelles et sur une perspective à long terme, nous pourrions peut-être alors nous entendre sur un moment où nous discuterions de tout cela en détail. Nous pouvons peut-être faire cela aujourd'hui.

Le président: Y a-t-il d'autres observations générales que vous aimeriez faire maintenant? Monsieur Clark.

M. Clark: Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais d'abord m'excuser parce que je n'ai pas eu le temps de prendre connaissance de tous ces textes. Je crois qu'il suffirait pour aujourd'hui que nous exprimions simplement, sans avoir à s'entendre sur tout, les questions que nous voulons voir développer dans le rapport, et nous pourrions remettre à plus tard l'articulation d'un consensus.

Par exemple, en ce qui concerne le droit à la propriété, j'aimerais que l'on mentionne ici les témoignages selon lesquels, si le droit à la propriété est constitutionnalisé, il doit au moins être strictement défini, car c'est, il me semble, ce qu'ont dit deux ou trois témoins. Il faudra qu'à un moment donné le comité en débatte pour définir quels sont les points de vue parmi nous. Plusieurs personnes ont présenté ce qui m'a semblé être une position minimale.

Il est juste de dire, je pense, que la plupart des témoins nous ont dit que, s'ils avaient le choix, ils préféreraient qu'il ne soit pas du tout question du droit à la propriété. Par ailleurs, si je me souviens bien, plusieurs ont dit qu'advenant son inclusion, il y aurait moyen d'apaiser leurs craintes.

The other area that comes immediately to mind relates to some of the discussions we had around the table on the section of the proposal that talks about the streamlining of administrative responsibilities. One of the sections I would like to see clarified, at least at this stage in the proposal, is that the government proposal talks about the fact that responsibilities could be delegated to one jurisdiction or not to the other. I would want to stress that from my position, because I can recall others assuming that automatically meant an increase in the role for the provinces. I don't read the document in that particular way, so I would need that as part of this overall package.

I would certainly agree with the general thrust from the witnesses that there is a very clear demand for the maintenance of a strong federal government role in the environment, and I think it is fair to say, as the synthesis suggests here, that when somebody asks for a more predominant role on the part of the federal government, I had no difficulty with that.

I am not too sure where would we go to get this, but I need some clarification as to the significance of the federal declaratory power. My understanding of that is that it's not a particularly significant part of the present package. I could be wrong on that, but I had the impression from discussions much earlier that the proposal to forgo that federal declaratory power is not a particularly significant one in that the power itself is not particularly significant. If I am wrong in that understanding, then I need that to be brought to my attention. I also don't recall a lot of testimony on that point, which tends to encourage me to believe that perhaps that particular proposal is not as significant as some might make it to be. So I need some additional explanation in that regard. either from the research staff or from some other expert witnesses, wherever they come from. We might have some difficulty in agreeing on who is an expert, but. . .

The Chairman: Can we have just a brief comment from Kristen on that?

Ms Kristen Douglas (Committee Researcher): I could, in fact, give you a comment on that and also tell you about one of the undertakings I followed up. I wanted to tell the committee about it today, because I just got oral information from the Canadian Bar Association and—if you will remember the problem they had about CBA policy and everything—they wanted me to address this comment orally to the committee.

• 1135

Basically, what it has to do with is Mrs. Catterall's question to the CBA witnesses at the end of their testimony about the minister's comments about the arbitration mechanisms in our federation. The minister had suggested that the arbitration mechanisms in our federation were weighed in favour of the federal role, and one of the arbitration mechanisms is the declaratory power. There is also the spending power and POGG power and other residual powers. The minister suggested that because those things were all weighed in favour of the federal government, there was an imbalance that the government wanted to correct or right. That was the reasoning behind some of the proposals.

[Translation]

Une autre chose qui me vient immédiatement à l'esprit, ce sont les discussions que nous avons eues ici à propos de la rationalisation des responsabilités administratives. Une partie sur laquelle je souhaiterais qu'on fasse la lumière, du moins à ce moment, c'est celle où le gouvernement propose que les responsabilités soient déléguées à une autorité et non à l'autre. Certains présument que cela entraînerait automatiquement un plus grand rôle pour les provinces. Or, je tiens à dire que ce n'est pas du tout ainsi que j'interprète cette proposition, et j'aimerais donc avoir des éclaircissements là-dessus.

Je conviens certainement, comme l'ont dit les témoins, que la majorité souhaite le maintien d'une forte présence fédérale dans l'environnement, et lorsque l'on demande, comme le suggère cette synthèse, un plus grand rôle pour le gouvernement fédéral, j'avoue que je n'y vois aucune difficulté.

Je ne sais pas à qui nous pouvons nous adresser, mais j'aimerais avoir des éclaircissements quant à l'importance du pouvoir déclaratoire fédéral. Et je crois comprendre que cela n'est pas un aspect extrêmement important des propositions. Je me trompe peut-être, mais d'après des discussions que nous avons eues il y a assez longtemps, j'avais l'impression que la proposition de renoncer au pouvoir déclaratoire fédéral ne portait pas à grande conséquence, puisque le pouvoir en lui-même n'est pas terriblement important. Si je fais erreur, j'aimerais qu'on me le dise. Je n'ai pas souvenir d'avoir entendu beaucoup de témoins se prononcer là-dessus, ce qui tend à me laisser croire que cette proposition n'a pas une aussi grande portée que pourraient le penser certains. J'aimerais que les attachés de recherche ou des témoins experts nous éclaircissent là-dessus. Nous aurons peut-être du mal à nous entendre sur les experts, mais...

Le président: Puis-je demander à Kristen de dire quelques mots à ce propos?

Mme Kristen Douglas (attachée de recherche du comité): Je peux en fait dire quelques mots là-dessus et aussi mentionner une recherche que j'ai faite. Je voulais vous en parler aujourd'hui, car je viens de recevoir les renseignements oralement de l'Association du Barreau canadien et—vous vous souvenez sans doute du problème qui s'est posé en raison de la politique de l'ABC—mais l'association voulait que je transmette le message oralement aux membres du comité.

En fait, cela a trait à la question posée par M^{me} Catterall aux témoins de l'ABC, à la fin de leur témoignage, au sujet des remarques du ministre sur les mécanismes d'arbitrage dans notre fédération. Le ministre avait déclaré qu'il y avait une prépondérance fédérale dans ces mécanismes d'arbitrage. Un de ces mécanismes est le pouvoir déclaratoire. Il y a aussi le pouvoir de dépenser, le pouvoir régissant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, et d'autres pouvoirs résiduels. Le ministre a dit que parce que tous ces pouvoirs étaient pondérés en faveur du gouvernement fédéral, il y avait un déséquilibre que le gouvernement voulait corriger. Certaines propositions étaient fondées sur ce raisonnement.

I spoke to Scott Fairley, who was the constitutional expert from the CBA, and he said that historically that was true, that was the way the federation had been set up, that all of the arbitration mechanisms were weighed in favour of a central role. All the residual powers went to the centre instead of the provinces. But he felt it was misleading to say that's still the case, because judicial interpretation and government practice or convention has whittled the extent to which that's true. Specifically, with respect to the declaratory power, he said it is not a power that exists in any practical sense any more. The last time it had been used, he thought, was in 1961 and he feels that there is consensus that it's no longer politically acceptable for the federal government to use the declaratory power.

So to the extent that's true, he said that the government's proposal really is merely a formality; it reflects the practical reality of what exists, that there is no declaratory power. As a result, he would agree with you, Mr. Clark, that it's not an important issue, it's not contentious really. But he wanted to talk about the other two arbitration mechanisms, which we heard more from witnesses about: the spending power and the POGG power, about what would be the effect of the government's proposals in those areas.

He felt that because we have basically, effectively lost the declaratory power as a federal power, we could draw some comfort from these two other residual powers. They could be a legitimate basis for federal jurisdiction that shouldn't be weakened. He talked as well about the federal proposal about the economic union, if that was beefed up to include environmental factors it could be another residual power or source of power that would be important. And the trade and commerce power might also be important.

He talked specifically about the POGG power, saying that although we think of it as being an important source of environmental power, it has actually been quite severely limited by judicial interpretation. It is quite clear from the courts what that power entails. The government's proposal, basically, is to give the provinces jurisdiction over non-national matters.

Mr. Fairley's conclusion was that it is not clear what this proposal means. It either means that the federal government would be giving away something that it doesn't have anyway, because it doesn't have power over non-national matters under the Supreme Court of Canada's decision in Crown Zellerbach. If it doesn't mean that, it means that they're giving away something. In that case, they're giving something away that they don't intend to give away, because that's not the explanation that the proposals give or that the minister gave. So he was quite concerned about reducing the POGG power, even though the way the proposal is worded, it would have no effect. The proposal is worded in such a way that it looks like what would happen is exactly what is the case under Crown Zellerbach. But the risk is that if you change constitutional wording, when the court looks at interpreting the new wording, they're going to assume that there's been

[Traduction]

J'ai parlé à Scott Fairley, le spécialiste en matière constitutionnelle de l'ABC, qui a dit que, historiquement parlant, cela était vrai. La fédération a été conçue de sorte que tous les mécanismes d'arbitrage soient pondérés en faveur du gouvernement central. Tous les pouvoirs résiduels ont été conférés au gouvernement fédéral plutôt qu'aux gouvernements provinciaux. Mais d'après notre spécialiste, cela n'est plus vraiment le cas, à cause des interprétations judiciaires et des pratiques gouvernementales. Notamment, selon lui, le pouvoir déclaratoire n'existe plus vraiment en pratique; il n'aurait pas été utilisé depuis 1961. De plus, l'utilisation du pouvoir déclaratoire par le gouvernement fédéral n'est plus considérée comme politiquement acceptable.

Dans la mesure où cela est vrai, il considère la proposition du gouvernement comme une simple formalité; elle reflète la réalité actuelle: le pouvoir déclaratoire n'existe pas. Il serait donc d'accord avec vous, monsieur Clark: cette question n'est pas importante, ni vraiment litigieuse. Mais il voulait parler des deux autres mécanismes d'arbitrage, dont les témoins nous ont parlé davantage: le pouvoir de dépenser et le pouvoir régissant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, sur lesquels influeraient les propositions fédérales.

Comme nous avons essentiellement perdu le pouvoir déclaratoire en tant que pouvoir fédéral, dit-il, nous pouvons en quelque sorte compenser par ces deux autres pouvoirs résiduels, qui pourraient former la base légitime d'une compétence fédérale qui ne devrait pas être affaiblie. Il a parlé aussi de la proposition fédérale sur l'union économique; si cette proposition englobait aussi l'aspect environnemental, elle pourrait représenter un autre pouvoir résiduel, ou une source de pouvoir importante. Le pouvoir de commencer pourrait aussi avoir de l'importance.

Il a parlé explicitement du pouvoir régissant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, indiquant que même si on le considère comme étant une source importante de pouvoir en matière d'environnement, en pratique ce pouvoir a été assez fortement restreint par des interprétations judiciaires. Les décisions des tribunaux indiquent très clairement ce qu'entraîne ce pouvoir. Essentiellement, selon la proposition du gouvernement fédéral, les questions non nationales relèveraient de la compétence provinciale.

M. Fairley a conclu que cette proposition n'est pas claire. Ou bien elle veut dire que le gouvernement fédéral donnerait quelque chose qu'il n'a pas de toute façon, parce que, suivant la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Crown Zellerbach, il n'a aucun pouvoir en ce qui concerne les questions qui ne sont pas d'envergure nationale. Mais si la proposition ne veut pas dire cela, elle signifie alors qu'il donne quelque chose. Si c'est le cas, il donne quelque chose qu'il n'a pas l'intention de donner, car ce n'est pas l'explication que donne la proposition ou que le ministre a donnée. M. Fairley s'inquiétait donc de voir réduit le pouvoir régissant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, même si, compte tenu du libellé de la proposition cela n'aurait aucun effet. La proposition est ainsi rédigée que l'effet serait probablement exactement le même que celui qu'on a observé dans l'affaire Crown Zellerbach. Mais il y a un risque: si on

some significant change; otherwise, why would the wording be changed? And the risk is that the court is going to interpret a reduced federal jurisdiction under that power.

He felt that really was the risk in following that particular proposal to change the arbitration mechanism there, because if court did in fact whittle the federal power—which he didn't believe was the government's intention—it would be too late at that point to change it, because it would be already enshrined in constitutional words. Anyway, that is basically the follow-up on the arbitration mechanisms. As you can see, there's some more refinement, I think, to that than what we actually got from the witnesses when they were in front of us.

Mr. Fulton: Did he say something more on the spending power?

Ms Douglas: No, he didn't talk more about the spending power.

The Chairman: Mr. Côté.

• 1140

M. Côté (Richmond—Wolfe): Monsieur le président, en vous remplaçant, j'ai pu être à l'écoute et essayer de sentir le bien-fondé de diverses perspectives que présentaient nos témoins.

J'ai deux préoccupations à vous mentionner, à savoir le sujet soulevé tout à l'heure par mon collègue, M. Carter, soit le droit de propriété, ainsi que la prépondérance du gouvernement fédéral, que le rapport aborde.

Je ne suis pas légaliste et, partant de ce fait, je ne prétends pas que ce que je vais dire soit fondé, mais nous sommes ici pour émettre des commentaires et bonifier nos recommandations afin qu'elles soient mieux reçues et plus réalistes.

Autant que je puisse faire des distinctions, j'ai cru comprendre les choses suivantes. Premièrement, la Charte des droits et libertés a une dimension différente si j'y insère un droit par rapport à la Constitution elle-même, dont l'approche est différente. J'ai le sentiment que la Charte des droits et libertés protégerait le droit de propriété applicable surtout à des individus ou à des mini-groupes, si je peux me permettre cette expression. La Constitution préserve beaucoup plus les dimensions collectives, que ce soit une majorité dans le pays ou des groupes importants d'individus. Ce peut être un gouvernement ou de fortes minorités à travers le pays.

La problématique est celle-ci et il faudrait peut-être l'aborder. Est-ce que je me trompe en disant que, si on insère le droit de propriété dans la Charte des droits et libertés, cette insertion pourra éventuellement limiter les pouvoirs d'intervention d'un gouvernement, fût-il d'une province, d'un territoire ou même le gouvernement prépondérant, le national? J'ai l'impression que, si tel était le cas, cette problématique devrait nous amener à proposer l'insertion de ce droit de la Constitution. Mais là encore, quelles limites est-ce que cela pourrait imposer?

[Translation]

change le libellé d'une constitution, quand un tribunal se met à interpréter le nouveau libellé, il présume qu'il y a eu des changements significatifs, sinon le libellé n'aurait pas été changé. Et le risque que nous courons ici, c'est que le tribunal arrive à une interprétation qui réduira la compétence fédérale découlant de ce pouvoir.

D'après M. Fairley, tel est le risque de cette proposition de modifier le mécanisme d'arbitrage, parce que si le tribunal réduisait effectivement le pouvoir du gouvernement fédéral—même s'il ne croit pas que cela soit l'intention du gouvernement—il serait trop tard alors pour le modifier, parce qu'il serait déjà inscrit dans la Constitution. En tout cas, voilà essentiellement le suivi concernant les mécanismes d'arbitrage. Comme vous le voyez, nous avons maintenant plus de détails que nous en avons obtenu des témoins au moment de leur comparution devant le comité.

M. Fulton: A-t-il dit autre chose sur le pouvoir de dépenser?

Mme Douglas: Non, il n'a dit rien d'autre sur le pouvoir de dépenser.

Le président: Monsieur Côté.

Mr. Côté (Richmond—Wolfe): Mr. Chairman, while I was replacing you, I had a chance to listen to the witnesses and to try and understand the various points of view they put forward.

I have two concerns. The first is the topic raised just now by my colleague, Mr. Carter, property rights. The second is on the domination of the federal government, a topic on which the report touches.

I am not a lawyer, and therefore do not claim that what I am about to say is well-founded in law. However, we are here to comment and to improve our recommendations to make them more realistic and bring them into line with what people want.

I believe I have been able to make the following distinctions. First, the Charter of Rights and Freedoms will take on a different dimension if I insert a right relating to the Constitution itself, which has a different perspective. I feel that the Charter of Rights and Freedoms would protect property rights particularly for individuals and very small groups, whereas the Constitution is concerned with far larger numbers, collective concepts, for example the majority of the nation or very large groups. Such large groups could be a government or a large minority in the country.

The problem is this, and we should perhaps tackle it. Am I wrong in saying that, if we insert a property rights clause in the Charter of Rights and Freedoms, when effective that clause might be to limit the government's power to intervene, be it a provincial government, a territorial government or even the dominant—federal—government? If that is so, then perhaps we should suggest the property rights clause be inserted in the Constitution itself. But there again, what limits might that impose?

Ma question est celle-ci, et j'aimerais que le rapport la mentionne. Est-ce que ma vision de la problématique de l'insertion de ce droit dans la Constitution ou dans la Charte des droits ne provoquerait pas des limitations de pouvoir et d'intervention? J'aimerais qu'on aborde la problématique, si elle est fondée.

Avec ma mince compétence juridique, je serais tenté de croire qu'on devrait insérer ce droit dans la Constitution. Je pense que ce serait beaucoup plus équitable, puisque nous sommes là pour gérer des collectivités et non pas pour garantir à tout prix les droits d'un individu. Je serais donc tenté personnellement d'inscrire le droit de propriété dans la Constitution beaucoup plus que dans la Charte, parce que cela permettrait à un juge et à la Cour suprême d'interpréter beaucoup plus facilement cette disposition. Je ne sais pas si je me trompe. Peut-être pourrez-vous m'éclairer là-dessus.

Donc, après avoir défini la problématique que je mentionne, est-ce qu'il y aurait lieu d'insérer ce droit dans la Charte ou dans la Constitution, ce qui est mon point de vue, et comment pourrait-on l'insérer dans la Constitution pour permettre une certaine interprétation?

Ma deuxième question porte sur la prépondérance fédérale. J'avoue que j'ai beaucoup appris des témoins. Plus que jamais, je suis prêt à me ranger du côté de cette recommandation voulant qu'il faille maintenir la prépondérance du pouvoir fédéral. L'environnement n'a pas de frontières. On devrait même avoir la prépondérance cosmique, ou en tout cas mondiale, parce que l'environnement, c'est toute la planète. Il faut donc en arriver à une intervention commune de toutes nos interventions. Donc, je serais tout à fait d'accord pour qu'on s'oriente dans cette direction tel que le dit le rapport.

Finalement, pour donner de la crédibilité à toutes nos recommandations, nous n'avons pas le pouvoir d'orienter la Constitution et sa réforme de façon spécifique. Il y a un comité pour cela. Dans quel sens iront les recommandations finales? Je vois deux axes. Est-ce qu'on ira du côté d'une centralisation des pouvoirs, dont on parle beaucoup dans certaines régions, ou du côté d'une décentralisation? La prépondérance du fédéral, ou l'insertion du droit de propriété dont je parlais, entre autres exemples, aura son effet sur l'un des deux axes ou les deux axes qui seront recommandés. Est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux faire des recommandations en respectant ces deux axes, c'est-à-dire en fonction de l'hypothèse A et de l'hypothèse B?

Je ne veux pas compliquer notre rapport, monsieur le président, mais on peut faire un rapport qui sera refusé tout de go parce qu'il sera inapplicable si on préjuge de l'orientation du Comité. Peut-être qu'il ne sera pas d'accord avec nous.

• 1145

The Chairman: It might be useful for us to recall the basic objective of our hearings. We did this in a sense in parallel to what was going to be happening in the overall constitutional process.

[Traduction]

My question is this, and I would like it on the record. Would not these problems—which I envisage as a result of inserting the property rights clause in the Constitution or in the Charter of Rights and Freedoms—to some extent limit the government's power and intervention? I would like you to talk about these problems, if you believe they would arise.

With the little I know about law, I tend to believe that the property rights clause should be inserted in the Constitution itself. I think that would be much more fair, since we are here to manage community, not to guarantee individual rights at any price. I would therefore tend to enshrine property rights in the Constitution, rather than in the Charter; this would also make property rights much easier for courts and for the Supreme Court to interpret. I may be wrong. Perhaps you could enlighten me on this.

So, now that these problems have been defined, should the property rights clause be inserted in the Constitution—as I believe it should—or in the Charter; how could we go about inserting it in the Constitution such that we allow for certain ways of interpreting it?

My second question is on the federal government's retaining the major share of powers. I will confess I have learned a great deal from the witnesses. More strongly than ever, I support this recommendation, which states that the greater share of powers must remain with the federal government. The environment knows no borders. In fact, it is the universe—or at least the world—that should have supremacy; the environment is our entire planet. All our actions, all our activities, must therefore be harmonized towards a common goal. I would therefore fully agree with an approach like the one set forth in the report.

Last, we must ensure our recommendations have credibility. We have no power to guide the Constitution and its amendments in any specific direction. There is a committee for that purpose. As for the approach the final recommendations will take, I see two possible thrusts. We might move towards a centralization of powers, a very popular view in some regions, or towards decentralization. A number of factors, such as the supremacy of the federal government and the insertion of a property rights clause would have an impact on centralization, decentralization or both. Would it not be better to prepare recommendations for both cases, that is, recommendations for a centralization scenario?

I don't want to make our report more complicated, Mr. Chairman, but I don't want us to come up with a report that is rejected out of hand because it anticipates the committee's decisions, and possibly anticipates them wrongly. Our report could be considered inapplicable.

Le président: Il serait peut-être bon de rappeler l'objectif premier de nos audiences. Elles devaient en quelque sorte être parallèles au processus constitutionnel.

Environment

[Text]

We didn't know when we started what, if any, environmental aspects would be included in the 28 proposals. We now know that are some issues in this document that touch on the environment. The most obvious one is the issue of property rights.

Our task, if I can put it this way, is more than just a response to what's in the federal document. I think it would be appropriate that we take note of those items that have been raised in front of this committee that are at issue, since we hope to submit our report directly to the committee for some advice.

We're also free—this is the important thing in this committee investigation, I think—to take a much more holistic and long-term look at the situation with respect to how we can most responsibly deal with environmental issues now and in the course of the next decade or so. I think that was the challenge that was before us in terms of the objectives.

Did you dig out-

Dr. Jackson: I don't have the piece of paper with me, but my understanding is as you have just stated it.

The Chairman: I think we've tried to conduct our hearings with that objective in mind, but we have got drawn in on a regular basis to aspects of the federal proposals. We likely will want to say whatever we think is advisable in that sense.

On the specific first point you've raised, the differentiation between the Charter and the Constitution vis-à-vis property rights, I don't know whether Kristen wants to make a brief comment on that.

Ms Douglas: Just briefly, the Charter is just a part of the Constitution that deals with rights. The Charter is the logical place in the Constitution to put a property right, but just because it is in the Charter doesn't necessarily mean that it has to be worded in such a way that it's only an individual right.

In other words, if the committee wanted to go ahead with including property rights in the Charter as part of the Constitution, you could design a right that is weighted more evenly, or even more heavily in favour of a collective kind of right. You could, with your wording, make it clear that it wasn't merely an individual right. Just because it's in the Charter doesn't mean it has to be an individual right. There is in fact no other way really to put it in the Constitution except in the Charter.

Mr. O'Kurley (Elk Island): As a review of the overall objective of this exercise, it is my understand that our job, as you indicated, was to offer some recomendations to the government for its deliberations in revising Canada's Constitution in regard to environmental concerns and environmental legislation. Is that correct?

The Chairman: I want to be clear, Mr. O'Kurley. I think the only thing we're sure of is that we can make recommendations to Parliament with respect to the present and future constitutional implications for environmental responsibilty. Some of that touches on the present discussions going on in the special joint committee, but as I tried to point out a moment ago, it can go well beyond that as well, because this particular round is not going to be the be all and

[Translation]

Nous ne savions pas, lorsque nous avons commencé, si les 28 propositions toucheraient à l'environnement, et le cas échéant, de quelle manière. Nous savons maintenant que c'est le cas, notamment avec le droit à la propriété.

Notre tâche ne se limite pas à répondre aux propositions fédérales. Il me semble que nous devons également prendre note des autres questions qui ont été soulevées devant nous, puisque nous entendons soumettre notre rapport directement à l'examen du comité.

Nous sommes également libres—et cela me paraît être l'aspect le plus important dans cette étude qu'a entreprise le comité—d'adopter une vision plus globale et à long terme de la situation, afin de voir comment nous pouvons au mieux traiter les questions environnementales maintenant et au cours des dix prochaines années. Je crois que cela résume assez bien nos objectifs.

Avez-vous trouvé...

M. Jackson: Je n'ai pas le document ici, mais je le comprends comme vous.

Le président: C'est avec cet objectif en vue que nous avons essayé de mener nos audiences, bien que régulièrement, nous ayons été amenés à parler de certains aspects des propositions fédérales. Nous pourrons dire ce que nous estimons utile de ce point de vue.

Quant à la question précise que vous avez soulevée, celle de la différence à faire entre la Charte et la Constitution en ce qui concerne le droit à la propriété, je ne sais pas si Kristen a quelque chose à dire là-dessus.

Mme Douglas: Très brièvement, la Charte est simplement la partie de la Constitution qui traite des droits. La Charte est logiquement la partie de la Constitution où devrait figurer le droit à la propriété, mais le fait qu'il y figure ne veut pas nécessairement dire qu'il doit être présenté seulement comme un droit individuel.

Autrement dit, si le comité voulait inscrire le droit à la propriété dans la Charte, pour qu'il fasse partie de la Constitution, le comité pourrait concevoir un droit plus équilibré, ou même qui pencherait davantage vers le collectif. Vous pourriez, par votre énoncé, montrer clairement qu'il ne s'agit pas simplement d'un droit individuel. Sa seule présence dans la Charte n'en fait pas un droit individuel. De fait, le seul moyen de le constitutionnaliser serait de l'inscrire dans la Charte.

M. O'Kurley (Elk Island): Puisque nous examinons l'objectif principal de nos audiences, il me semblait que notre tâche, comme vous l'avez dit, était de présenter au gouvernement des recommandations qui l'aideraient dans ses délibérations sur la Constitution du Canada, du point de vue de l'environnement et des lois environnementales; est-ce bien cela?

Le président: Soyons clairs, monsieur O'Kurley. La seule chose dont nous puissions être certains, c'est que nous pouvons présenter au Parlement des recommandations sur les conséquences constitutionnelles actuelles et à venir du point de vue de la responsabilité environnementale. Certains aspects sont liés aux discussions actuelles du comité mixte spécial, mais comme j'essayais de le faire comprendre il y a un instant, nous pouvons aller au-delà, puisque cette ronde

end all, particularly as it affects the environment. We assume there will be further constitutional discussions, in a sense ongoing, that will touch on environmental questions. We want to try to lay out some of the parameters of that for present and future advice.

Mr. O'Kurley: Mr. Chairman, with regard to property rights as they relate to environmental concerns, there have been a number of witnesses who have expressed their views on this issue. The concerns were based on the assumption that in some way property rights may limit a government's ability to protect the environment. In my view, there has been no conclusive evidence or substantiated argument that the entrenchment of property rights would indeed have this effect.

• 1150

There has been little discussion of the notwithstanding clause as it would relate to the entrenchment of property rights in the Constitution, in that, for example, in the case of sign laws in Quebec, the Government of Quebec can say that notwithstanding the Charter, we're going to do this. In that respect, it's not unreasonable to assume that a provincial government then could say, notwithstanding that in the Charter, we believe that the overall concerns of the province or of the society at large are at stake here and we can invoke that clause.

What I heard from the witnesses, and what I would like to ensure our recommendations include, is that there be some assurance that if property rights are entrenched in the Constitution, this will not limit either a federal or a provincial government's ability to protect the environment.

That does not necessarily imply that it should be removed, but there should be some assurance, whether it be the identification of provisions such as the notwithstanding clause and identifications of other safeguards within the Constitution...

With regard to the division of powers, most of the witnesses indicated to me that they felt that there should not be exclusive jurisdiction over environment. Witnesses such as Art Eggleton, the Mayor of Toronto, indicated that some consideration for large municipalities in terms of environmental responsibility should be entrenched in the Constitution. Many of the other witnesses indicated that they felt that the actual implementation and decision–making with regard to environmental protection laws should be at the level closest to the people.

However, what I did hear is that there should be a strong federal role in terms of identifying national standards and that the actual standardization of environmental law would be a federal responsibility but the actual administration and implementation would be at a level closer to the people—as in Art Eggleton's evidence, perhaps large municipalities, and in some other evidence, perhaps provincial governments.

[Traduction]

de discussions ne sera pas la dernière, surtout en ce qui concerne l'environnement. Nous présumons que les discussions constitutionnelles continueront, de façon presque permanente, pour les questions environnementales. Nous essayons d'établir quelques paramètres pour le présent et pour l'avenir.

M. O'Kurley: Monsieur le président, en ce qui concerne le droit à la propriété dans le contexte de l'environnement, un certain nombre de témoins ont exprimé leurs points de vue. Leurs inquiétudes reposaient sur l'hypothèse que le droit à la propriété limiterait la liberté d'action du gouvernement pour protéger l'environnement. À mon avis, rien ne prouve ou n'étaye cet argument selon lequel la constitutionnalisation du droit à la propriété aurait cet effet.

Il a peu été question de la clause dérogatoire en ce qui a trait à la constitutionnalisation du droit à la propriété, pour dire, par exemple, comme il l'a fait pour la Loi sur l'affichage, que le gouvernement du Québec pourrait décider de passer outre à la Charte. De ce point de vue, il n'est pas impensable qu'un gouvernement provincial estime que, quoi qu'en dise la Charte, c'est l'intérêt général de la province ou de la société dans son ensemble qui est en jeu, et il pourrait donc invoquer cette clause.

Ce que nous ont dit les témoins, et ce que je voudrais voir inclure dans nos recommandations, c'est une garantie que la constitutionnalisation du droit à la propriété, si elle devait arriver, n'aura pas pour effet de limiter la capacité d'un gouvernement, fédéral ou provincial, de protéger l'environnement.

Cela ne veut pas dire nécessairement qu'il faille éliminer ce droit, mais s'il faut des garanties, que ce soit par des dispositions comme la clause dérogatoire ou par l'identification d'autres mesures de protection dans la Constitution...

En ce qui concerne le partage des pouvoirs, la plupart des témoins m'ont dit qu'ils estimaient que personne ne devrait avoir compétence exclusive sur l'environnement. Des témoins comme Art Eggleton, maire de Toronto, ont dit que la Constitution devrait reconnaître une certaine responsabilité environnementale aux grandes municipalités. De nombreux autres témoins ont dit que les décisions concernant la protection de l'environnement et la mise en application des lois devraient intervenir le plus près possible de la population.

Toutefois, j'ai aussi entendu les témoins dire que le gouvernement fédéral doit avoir un rôle important dans la définition de normes nationales, et qu'il doit en fait être responsable de l'harmonisation des lois environnementales; cependant, leur administration et leur mise en application devraient se situer plus près du peuple—peut-être être confiées aux grandes municipalités, comme le suggérait Art Eggleton, ou peut-être, comme l'ont dit d'autres témoins, aux autorités provinciales.

The arguments I heard did not conclusively point out that this jurisdictional responsibility should be entrenched in the Constitution. There was a brief discussion about the Council of the Federation as a more appropriate vehicle for dividing the powers and as a vehicle that may be more appropriate because of its flexibility, because of its ability to respond to changing realities with regard to the environment.

With regard to the evidence here, we have the first witness, Doug Miller, international environment monitor on public opinion. Anybody who has had anything to do with research will realize that, depending on who does the research and how the questions are asked and how the data is summarized, we can determine different stories. My recollection of that evidence is that one could easily suggest that the vast majority of Canadians prefer shared jurisdiction, rather than exclusive jurisdiction.

There was concern in that evidence, as I am sure there was from the witnesses, that the federal government has a role to play; but in my view, in terms of analysing the evidence presented by Doug Miller, I don't think its reasonable to conclude that the majority of Canadians want exclusive federal jurisdiction or that they want it predominant in terms of implementation and administration.

I repeat again that I feel, from my interpretation of that evidence and from the evidence of other witnesses, that the federal government must play the role of establishing standards.

• 1155

With regard to the thematic outline for the committee's report that was sent around by the clerk, I have some concerns about the wording of a couple of the recommendations. It's not a major problem, but I want to offer my views on it. Where it says "basic principles", the last sentence says "Overlap is not always bad; it certainly increases opportunities for co-operation." To me that makes it just a little too easy to avoid imposing efficiency within the system. It's too easy to say that overlap is good in some cases, so let's continue to have overlap. It may be good, but I wouldn't support that as part of a statement in a report.

With regard to specific issues and recommendations in regard to the role of the federal government, it says there are strong environmental arguments to support the view that a declaratory power be replaced. I want to know how that would be translated into a specific recommendation, in terms of options. I'd like to see more information and a little more expansion on that. I know we discussed it this morning.

With regard to other aspects, it talks about the Charter of Rights and Freedoms and property rights, and the comment here is that "the right balance has been achieved historically". There has been research across the country that indicates that there is a degree of support for the entrenchment of property rights, so I'm not sure on what basis we can assume that the right balance has been achieved. So I don't agree with that part.

As well, in the next paragraph, where it says "we have heard witnesses urging this symbolic component be given legal backing to the inclusion of an environmental clause" within the Canadian Charter of Rights, I do not agree that

[Translation]

Aucun des témoins que j'ai entendus n'a insisté pour que cette responsabilité soit constitutionnalisée. Il a brièvement été question du Conseil de la fédération, qui serait mieux placé pour décider de la répartition des pouvoirs, en raison de sa souplesse, et de sa capacité de réagir devant l'évolution des réalités environnementales.

Quant aux témoignages, nous avons pour premier témoin Doug Miller, qui fait métier de surveiller l'opinion publique internationale en matière d'environnement. Quiconque a déjà fait lui-même de la recherche sait bien que le chercheur, par les questions qu'il pose et par la synthèse qu'il fait des données, peut brosser des tableaux très différents. Si ma mémoire des témoignages est bonne, il me semble qu'on peut facilement en conclure que la vaste majorité des Canadiens préféreraient une compétence partagée plutôt qu'une compétence exclusive.

Ce témoin, comme beaucoup d'autres, j'en suis sûr, tenait beaucoup au rôle du fédéral; cependant, en analysant les arguments présentés par Doug Miller, il ne me paraît pas raisonnable de conclure que la majorité des Canadiens souhaitent une compétence fédérale exclusive, ni un rôle fédéral prépondérant dans l'application des lois.

Je répète qu'à mon sens, d'après mon interprétation de ce témoignage et d'autres, le gouvernement fédéral doit jouer un rôle dans la définition des normes.

Quant à l'aperçu thématique du rapport que nous a envoyé le greffier, j'ai des doutes sur l'énoncé de certaines recommandations. Ce n'est pas un problème important, mais je voudrais vous donner mon point de vue. Sous «principes fondamentaux», on dit à la dernière phrase: «Le chevauchement n'est pas toujours un mal; il rehausse certainement les possibilités de coopération.» Il devient trop facile, dès lors, d'éviter d'imposer les mesures d'efficience nécessaires. C'est trop facile de dire que le chevauchement peut avoir du bon dans certains cas, et donc préservons le chevauchement. Il a peut-être du bon, mais je ne suis pas prêt à appuyer une telle déclaration dans notre rapport.

En ce qui concerne les recommandations et questions spécifiques portant sur le rôle du gouvernement fédéral, on dit ici qu'il y a des arguments environnementaux de poids en faveur de l'élimination du pouvoir déclaratoire. Je voudrais savoir quel genre de recommandations cela donnerait. J'aimerais que ce soit plus étoffé et qu'on nous donne plus d'information. Je sais qu'il en a été question ce matin.

Il y est également question de la Charte des droits et libertés et du droit à la propriété, et l'on dit ici qu'«un bon équilibre a été obtenu par le passé». Des études faites à travers le pays indiquent que la constitutionnalisation du droit à la propriété a ses tenants, et je ne suis donc pas certain qu'on puisse présumer qu'il y a eu jusqu'ici un bon équilibre. Je réfute donc cette partie.

En outre, au paragraphe suivant, où l'on dit: «Nous avons entendu des témoins demander instamment que ce symbole reçoive un appui législatif avec l'inclusion d'une clause environnementale» dans la Charte des droits, je ne

there has been overwhelming substantiated argument to include the environment clause, and I certainly wouldn't agree with the last sentence, that "the committee believes that this is desirable". I haven't seen any suggestion that the notwithstanding clause and other legal provisions, including case law, would be insufficient to protect Canadians if someone was trying to use property rights as a way of polluting the environment.

In summary, it is my view that property rights have been linked to environmental issues, but that linkage has not been substantiated. The division of powers—there have been arguments that the federal government should have a role, but it should not be an exclusive role. It should be a role of establishing standards, but implementation and administration should be at a level closer to the people. As well, I think entrenchment of environmental jurisdiction in the Constitution may be limiting and that constitutional roles may be established by the Council of the Federation.

The Chairman: Thank you. I'm going to ask Ian Jackson to respond. We have been at this for forty minutes. After we hear Dr. Jackson, I want to suspend the discussion of content. I want to look at our timetable to see whether we can keep to that end.

Dr. Jackson: I think Mr. O'Kurley's remarks were very helpful but I'd like to respond on two things. First, in regard to property rights and how we handle it in the draft report, I think Mr. Côté's first and third points are relevant here. In his third point he said that if we don't recognize that there is a broader context than just the environment, then we're in danger of becoming irrelevant.

• 1200

I thought we might handle property rights by reporting how the environmental group perspective sees this, recognizing that there is concern and reporting that concern, reporting that many people, perhaps this committee, feel there should be safeguards if they are entrenched, but recognizing that it is not up to this committee to decide whether they should be entrenched or not. We would recognize that the question of property rights is one of these border things on which this committee can only provide a relevant perspective.

The only other thing I'd like to respond to is the duplication. I've been listening to the arguments, not just in this committee but elsewhere, about overlap and duplication in the environmental field. It seems to me that so often they focus on one area only, environmental impact assessment. That may well be an area where the overlap and duplication are really problems and have to be sorted out. Elsewhere, I don't see overlap and duplication as being a federal-provincial

[Traduction]

suis pas d'accord pour dire que nous avons entendu de forts et puissants arguments en faveur d'une clause environnementale, et je ne suis certainement pas d'accord avec la dernière partie de la phrase, où «le comité juge que c'est souhaitable». Rien ne me permet de penser que la clause dérogatoire et les autres dispositions juridiques, et notamment la jurisprudence, ne permettent pas de protéger les Canadiens contre quiconque chercherait à invoquer le droit à la propriété pour polluer l'environnement.

En résumé, j'estime que l'on a essayé de faire le lien entre le droit à la propriété et les problèmes d'environnement, mais que ce lien n'a pas été établi. La répartition des pouvoirs... on a dit que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle, mais pas exclusif. Il doit être responsable de l'établissement des normes, tandis que l'application des lois se situerait beaucoup plus près du peuple. En outre, la constitutionnalisation d'une compétence environnementale risquerait d'être limitative, et c'est peut-être le Conseil de la fédération qui devrait déterminer les rôles constitutionnels.

Le président: Merci. Je vais demander à Ian Jackson de répondre. La discussion dure depuis 40 minutes. Lorsque nous aurons entendu M. Jackson, je mettrai fin à la discussion sur le fond. Il faut que nous examinions notre programme pour voir ce que nous pouvons faire.

M. Jackson: Les commentaires de M. O'Kurley sont extrêmement utiles, mais je voudrais apporter des réponses sur deux points. Premièrement, en ce qui concerne la façon dont nous avons abordé le droit à la propriété dans cette ébauche de rapport, il me semble que la première et la troisième observations de M. Côté sont pertinentes. Dans son troisième commentaire, il a dit que si nous ne reconnaissons pas que le contexte s'étend au-delà de l'environnement, nous risquons de perdre toute pertinence.

J'ai pensé qu'on pourrait traiter la question du droit à la propriété en faisant état du point de vue des groupes environnementaux, reconnaissant l'inquiétude, et en faisant état, et disant que bien des gens, et peut-être aussi les membres de ce comité, estiment que l'éventuelle constitutionnalisation du droit à la propriété doit s'accompagner de mesures de protection, mais reconnaissant aussi le fait qu'il n'appartient pas à ce comité de décider s'il doit ou non être constitutionnalisé. Il s'agirait de reconnaître dans notre rapport que la question du droit à la propriété est un de ces cas limites sur lesquels le comité ne peut que présenter une perspective pertinente.

J'aimerais également répondre à ce qui a été dit à propos du chevauchement. J'ai écouté les arguments, non seulement ceux qui ont été présentés devant ce comité, mais ailleurs aussi, à propos du chevauchement des responsabilités dans le domaine de l'environnement. Il me semble qu'ils portent souvent sur un seul secteur, celui des évaluations des incidences environnementales. Sur ce plan-là, le chevauchement et le double emploi posent peut-être bien de

or other sort of irritant. Perhaps in other respects, any overlap and duplication are seen more benignly as concurrence. I wonder whether that view is shared by other members of the committee. In the case of environmental impact assessment, yes, it's a real problem at the moment and has to be sorted out. Elsewhere, overlap and duplication isn't so important.

The Chairman: We are well past the time we allotted for this. I would like us to look at two documents. One is the agenda for today's meeting. The other is the work plan, the short document here—a study on division of powers and committee meetings on UNCED. I want us to look at this because we have two or three things we should agree on this morning in terms of our schedule.

The first thing really involves Kristen and Ian in terms of the draft. We have on our timetable the completion of the English copy and translation, and actually the availability of a first draft by November 28. That's the ultimate target. The first draft would be available in English and in French. Here's the million dollar question: is that a realistic date? If not, can you advise us on what would be?

Dr. Jackson: From our point of view it's not November 28, it's November 25, because that's when it goes to translation. That is going to be extremely difficult at this stage. When I agreed to that date, I was assuming that we would in fact have started writing yesterday and had a full week, rather than starting later today or tomorrow. I think we might still do it by November 25, but I certainly am not willing to guarantee it at this stage.

That raises the question of the ultimate date we are working to, which I believe is December 11. It is December 11 because the House is due to rise on December 13. Certainly I, and I am sure Kristen, will bust a gut to get the thing done by November 25 if we possibly can. If we miss it, it's going to be a matter of only a day or two. But certainly next Monday morning looks awfully tight at the moment.

On the other hand, once we have it, I think the sorts of concerns Mr. Fulton was expressing can be discussed much more cogently than on the basis of this outline.

The Chairman: Rather than try to resolve it this morning, since Ian has indicated they are going to try to meet it, although it could quite possibly run a couple of days over, can you leave this with us? We will have this as a tentative timetable in terms of this meeting, but if we find we are a day or two short, we may have to put things back a day or two.

I don't think, quite frankly, it's going to create serious damage. Clearly, to state the obvious, the constitutional committee is not going to be finished its hearings, in whatever fashion, by the middle of December. We can still release our report and we can ask for a provision to table, even if the House isn't sitting, if that is the case, some time before December 20.

[Translation]

vrais problèmes qu'il faudra résoudre. Ailleurs, je n'ai pas l'impression que le chevauchement et le double emploi soient des irritants dans les relations fédérales—provinciales ou autres. Dans les autres domaines, tout chevauchement ou double emploi éventuel est peut-être davantage perçu comme une simple concomitance. Je ne sais pas si cet avis est partagé par d'autres membres du comité. En ce qui concerne les évaluations des incidences environnementales, c'est vrai qu'il y a un véritable problème qu'il faudra résoudre. Ailleurs, le chevauchement et le double emploi ne posent pas un grand problème.

Le président: Nous avons largement dépassé le temps prévu pour ces discussions. Je voudrais que nous examinions deux documents. Il y a d'une part l'ordre du jour de la séance d'aujourd'hui, et d'autre part le plan de travail, dans ce document-ci—une étude sur la répartition des pouvoirs et les séances du comité sur la CNUED. Il faut que nous nous penchions là-dessus parce que nous devons arriver ce matin à une entente sur quelques points du programme.

La première chose touche de près Kristen et Ian, puisqu'il s'agit de l'ébauche du rapport. D'après notre programme, la version anglaise et la version française de la première ébauche doivent être prêtes pour le 28 novembre. C'est ce que nous visons. La première version sera disponible en anglais et en français. Je vous pose la question: est-ce réaliste? Sinon, pouvez-vous nous donner une idée d'une date raisonnable?

M. Jackson: De notre point de vue, la date limite n'est pas le 28 novembre, mais bien le 25, puisque c'est à cette date que le texte doit être envoyé pour traduction. Ce sera extrêmement difficile. Quand j'ai accepté cette échéance, je pensais que nous pourrions commencer la rédaction hier et que nous aurions une semaine entière, plutôt que de commencer seulement aujourd'hui ou demain. Nous pourrons peut-être tout de même terminer pour le 25 novembre, mais je ne peux pas le garantir.

Cela met donc en doute la date finale, qui est, je crois, le 11 décembre, puisque la Chambre ajourne le 13. Pour ma part, et je suis sûr que Kristen en fera autant, je puis vous assurer que je travaillerai comme un forcené pour terminer d'ici le 25 novembre, si c'est possible. Sinon, ce ne sera qu'une question d'un jour ou deux. Mais il est certain qu'il nous sera extrêmement difficile de terminer pour lundi.

Par ailleurs, lorsque nous aurons le texte, nous pourrons parler avec beaucoup plus d'à propos des problèmes qu'a mentionnés M. Fulton.

Le président: Au lieu d'essayer de résoudre la question ce matin, pouvez-vous attendre un peu, puisque Ian dit qu'il va essayer de respecter l'échéance, même s'il risque d'avoir à la dépasser d'un jour ou deux? Nous nous en tiendrons à cet échéancier pour le moment, et si nous avons un ou deux jours de retard, nous reporterons les dates d'un jour ou deux.

Honnêtement, je ne pense pas que ce soit très grave. De toute évidence, le comité constitutionnel n'aura pas terminé ses audiences d'ici à la mi-décembre. Cela ne nous empêche pas de publier notre rapport et de demander la permission de le déposer, même si la Chambre ne siège pas, si tel est le cas, d'ici le 20 décembre.

• 1205

The Clerk of the Committee: I should point out this is based on a 30-to 35-page document.

The Chairman: Is it agreed then?

Mrs. Catterall: It seems to me we have only had a preliminary discussion on the report, and regardless of whether the report is complete next week or not it seems to me we should be continuing this discussion.

Some of us started the discussion with general themes, but did not in fact get into the specific concerns we have about the thematic outline, while others did get into specifics. I wouldn't want that to guide the writing of the report. I assumed we were laying out major concerns regarding principles and not specifics. For example, it is clear to me that before anybody can write a report we have to have a discussion about property rights, and I hope when we have it somebody is prepared to put forward an argument I haven't heard yet as to why it is necessary.

The Chairman: I have a hunch that the two researchers have a pretty good sense of both points of view that have been reflected here in the committee and are working with that on their first draft. Obviously when we see it we may then have the debate. I think it would be more helpful at this stage to have a draft in front of us before continuing, so we can actually see what kind of progress the research team has made in bridging the gap that does exist, particularly on that issue.

If that is generally agreed, I do want to have some agreement about the UNCED hearings. First of all, Maurice Strong has not been able to appear, as he originally intended. But in anticipation of ultimately meeting with him, in February sometime, we did want to meet as soon as possible with our Canadian UNCED task force group, who have now completed quite a major report on the the third preparatory committee that was held in August. I think it will be useful for us to have those officials appear and to get a good sense of where we are in that whole process. A lot of the important work, framing the material that will go into the fourth and final preparatory committee in March of next year in New York, is being done right now and in the next few months. So it would be very useful for the committee to hear an update from that group.

We have the large NGO consortium that has been involved and we want to give them some opportunity to report also. They have had their own ongoing activity. Have they written recently requesting that?

• 1210

The Clerk: They submitted a request for it, the task force. I have talked to the officials, Frank Buxton, the co-ordinator, and I think they prefer that the officials appear by themselves.

[Traduction]

Le greffier du comité: Je vous signale que cela est calculé en fonction d'un texte de 30 à 35 pages.

Le président: Est-ce entendu?

Mme Catterall: Il me semble que nous nous en sommes tenus à une discussion préliminaire, et que la discussion devrait se poursuivre, que le rapport soit prêt ou non la semaine prochaine.

Certains d'entre nous se sont limités à des questions d'ordre général, sans faire le détail des questions que nous avons sur cet aperçu thématique, alors que d'autres ont présenté des points très précis. Je ne voudrais pas que cela devienne le fil directeur dans la rédaction du rapport. Je pensais que nous faisions état de nos principales préoccupations, sur des questions de principe, sans entrer dans les détails. Par exemple, il me semble évident qu'avant de pouvoir procéder à la rédaction d'un rapport, nous devons discuter du droit à la propriété, et j'espère bien que le moment venu, quelqu'un pourra présenter un argument nouveau pour me convaincre de sa nécessité.

Le président: J'ai idée que les deux attachés de recherche ont assez bien saisi les deux courants d'opinion qui ont été reflétés dans les discussions du comité et qu'ils en tiendront compte dans leur première version. Bien entendu, nous pourrons discuter lorsque nous en prendrons connaissance. Il me semble qu'il serait plus utile d'attendre pour poursuivre cette discussion d'avoir un texte sous les yeux, afin de pouvoir juger jusqu'à quel point les attachés de recherche seront parvenus à combler le fossé qui sépare certains membres du comité sur cette question en particulier.

Si cela est entendu, j'aimerais que nous arrivions à une décision à propos des audiences sur la CNUED. Tout d'abord, Maurice Strong n'a pas pu comparaître comme il en avait l'intention. Mais en attendant de pouvoir le rencontrer en février, il serait souhaitable que nous rencontrions le plus tôt possible le groupe de travail canadien de la CNUED, groupe qui a maintenant terminé un important rapport sur les travaux du troisième comité préparatoire, qui s'est réuni en août. Il me semble qu'il serait utile d'entendre ses représentants pour nous faire une idée de l'évolution du processus. C'est maintenant, et au cours des prochains mois, que se fera une grande partie du travail de documentation pour le quatrième et dernier comité préparatoire, qui entamera ses travaux en mars prochain à New York. Il serait donc fort utile que ce groupe vienne nous donner une mise à jour.

Il y a également un important regroupement d'ONG qui s'est penché sur la question et à qui nous devons également donner la possibilité de présenter un rapport. Il a mené ses propres travaux. Ont-ils écrit récemment pour demander à comparaître?

Le greffier: Le groupe de travail a demandé à comparaître. J'ai parlé à Frank Buxton, le coordonnateur, et j'ai l'impression qu'ils préfèrent que les fonctionnaires comparaissent séparément

The Chairman: That is my view. I think we should try to have the officials on their own, get the full mileage from them, and then if we want to hear from the NGOs we can make provision for that. I don't know if we have to do it that day. I think that could be done later.

The Chairman: So that meeting will be next Tuesday.

Mr. Clark: Is that the meeting with the officials?

The Chairman: Yes, with the officials. We have checked, and they are agreeable to that as it meets their own timetable, and that seems to work out all right. Then we will have the further meetings on the drafting of our report.

Mr. Clark: Mr. Chairman, I don't have a calendar in front of me. When do we anticipate receiving the draft from the researchers?

The Chairman: If everything works, and this is pushing it to the limit, we would receive the draft in time for a meeting a week Thursday. Right?

Dr. Jackson: This timetable says you will get it on the same day you meet.

The Chairman: That's right. We will really only get it in time for the discussion, but that's all right. I think we can quickly look at it and have an initial discussion about it. We have further meetings scheduled in the weeks that would follow.

Mr. Clark: If I may just remind the committee, as I have done on other occasions, several members of this committee sit on the committee studying Bill C-13 as well, and we were looking at some pretty intensive clause-by-clause study, I think starting Monday of next week. How long that will last, of course, depends upon the progress in that committee. Bearing in mind that I anticipate a considerable amount of discussion when we get to the draft here, I think we would be wise to retain a fair amount of flexibility with the standing committee until we put this report to bed, so to speak.

The Chairman: That is good advice. I have been thinking a little further about this. I am wondering if it wouldn't make it easier all the way around if instead of meeting a week Thursday we forgo the meeting at least on this subject, and we allow all of next week, but by the end of the day on Friday we would have a draft available in both languages so that members could have it over the weekend and available for the following Tuesday, which would be December 3.

The Clerk: Which was when we were supposed to meet on the second draft.

The Chairman: We are actually going to slip a few days, but I would be prepared, and I think it is likely a good decision.

The Clerk: You are actually deciding not to do this.

The Chairman: It looks like we will not be able to table while the House is in session before December 13. I don't know how we would do that. If you count backwards from where it takes to complete—

Mr. Clark: You made the point earlier on that you in fact can table a document with the co-operation of the House at any point in time, if I understand correctly.

[Translation]

Le président: C'est aussi mon avis. Il serait préférable que les fonctionnaires comparaissent séparément, que nous obtenions d'eux le plus d'information possible, et si nous jugeons bon d'entendre les ONG après, nous pourrons prendre des dispositions. Je ne sais pas s'il est nécessaire de les entendre tous deux le même jour. Nous pourrions attendre à plus tard.

Le président: Cette séance aura donc lieu mardi.

M. Clark: Vous voulez dire la séance avec les fonctionnaires?

Le président: C'est cela. Nous avons vérifié, et il semble que cela leur convienne également. Nous aurons ensuite les réunions prévues pour la rédaction du rapport.

M. Clark: Monsieur le président, je n'ai pas de calendrier sous les yeux. Quand pensons-nous recevoir la première version des attachés de recherche?

Le président: Si tout va bien, et en forçant un peu les choses, nous devrions l'avoir à temps pour la réunion de jeudi de la semaine prochaine, n'est-ce pas?

M. Jackson: D'après ce programme, vous le recevrez le jour de la réunion.

Le président: C'est cela. Nous ne le recevrons qu'au moment de commencer la discussion, mais cela ne fait rien. Nous pouvons y jeter un coup d'oeil rapide et lancer la discussion. D'autres réunions sont prévues dans les semaines suivantes.

M. Clark: Permettez-moi de vous rappeler, comme je l'ai déjà fait à plusieurs reprises, que plusieurs membres de ce comité siègent également au comité qui examine le projet de loi C-13, lequel envisage de tenir à partir de lundi prochain des séances intensives d'examen article par article. On ne peut bien sûr pas prévoir combien de temps elles dureront. Puisqu'on peut prévoir d'assez longues discussions lorsque nous recevrons l'ébauche du rapport, il me semble qu'il serait sage de se garder une assez grande flexibilité, au comité permanent, tant que le rapport ne sera pas terminé.

Le président: C'est un bon conseil. J'ai même pensé un peu plus loin. Je me demande s'il ne serait pas plus simple pour tout le monde d'annuler la réunion de jeudi en huit, au moins pour ce qui concerne ce sujet, et de nous accorder toute la semaine prochaine, afin que nous puissions avoir vendredi le texte dans les deux langues et que les membres du comité puissent en prendre connaissance pendant la fin de semaine et soient prêts à entamer la discussion le mardi suivant, c'est-à-dire le 3 décembre.

Le greffier: C'est la date à laquelle nous avions prévu d'examiner la deuxième version.

Le président: Cela nous retarderait de quelques jours, mais je serais prêt à l'accepter, et je pense même que ce serait une bonne idée.

Le greffier: Vous décidez donc de ne pas le faire.

Le président: Il semble que nous ne pourrons pas déposer notre rapport avant l'ajournement de la Chambre, c'est-à-dire avant le 13 décembre. Je ne vois pas comment ce serait possible. Si l'on calcule combien de temps il faut pour compléter...

M. Clark: Vous avez dit plus tôt, si j'ai bien compris, qu'avec la permission de la Chambre, un document peut être déposé à n'importe quel moment.

The Chairman: That's right. I also know that at this point in time the special joint committee is still going to be having public hearings until the middle of January at least, so I don't think we are caught on either count.

Mr. Fulton: Mr. Chairman, I would argue that if we are not going to try to stick with the December 11 target date then we should scrub it and plan for doing it in February. Just let it drift, because I think if we do it when the House is not open it will get absolutely no bang whatsoever. I have seen things released when the House isn't sitting and members are not available, and they go nowhere.

The Chairman: It seems to me we have two audiences. We have the audience of the special joint committee, which is in existence, and at least will be holding public hearings until the middle of January. The other audience is the Canadian public via Parliament.

I would beg to differ with you, Mr. Fulton. I think that if we want to hold our fire and present it first to the special joint committee as well as releasing it publicly at that time, we can certainly do that, but that would still be getting it out in early to mid–January. However, if we waited till February we would miss one of the key opportunities, which surely is placing this material before the special joint committee before it works and produces its report.

• 1215

Mr. Fulton: That leads back to how we were looking at the work plan earlier, though, which is that even if we have just received it, we will proceed to look at the draft next Thursday, because if we wait until the beginning of the next week even to send back for the first draft, then we will be out of time.

The Chairman: I am concerned about three things: adequate time to complete the draft, adequate time for members to read it before coming to have a discussion, and the reality of a number of members. . . Are you involved in Bill C-13?

Mr. Fulton: In a fairly direct way.

The Chairman: You are involved, and Mr. Clark is involved, and Mr. Stevenson is involved. Almost half of our committee are in Bill C-13, and I understand that next week will be the ultimate week of trying to put this thing through the mill. Is it realistic? We might not even have the report; members will not have had time to read it; and half the committee will be off trying to deal with Bill C-13. I just ask you if that's a good option.

M. Côté: Je ne veux pas poursuivre là-dessus, mais j'aimerais faire un autre commentaire au cas où cela pourrait aider pour le calendrier. Je suis peut-être un peu en retard, mais j'ai eu un «flash». Je sais très bien qu'il sera déjà difficile de faire le rapport avec la traduction pour le 28, mais il semble que vous pourrez vous arranger.

Dans la deuxième phase, en route vers la deuxième ébauche plus définitive qui conduira à une réunion le 3 décembre, nous serons serrés par le temps. J'ai bien compris que vous devez reporter cette réunion au 3 à cause de la traduction de la seconde ébauche.

[Traduction]

Le président: C'est exact. Je sais aussi que le comité mixte spécial va poursuivre ses audiences au moins jusqu'à la mi-janvier, et nous ne risquons donc pas d'être pris au dépourvu.

M. Fulton: Monsieur le président, si nous n'entendons pas respecter l'échéance du 11 décembre, autant abandonner toute l'idée et viser une date en février. Il serait préférable d'attendre, car si nous ne déposons pas le rapport pendant que la Chambre siège, il n'aura absolument aucun effet. J'ai eu l'occasion de constater que les documents qui sont déposés pendant l'ajournement n'ont aucune répercussion, parce que les députés sont absents.

Le président: Il me semble que nous avons deux auditoires. Il y a le comité mixte spécial, qui existe, et qui va tenir des audiences publiques au moins jusqu'à la mi-janvier. Et puis il y a le grand public, par l'entremise du Parlement.

Monsieur Fulton, je me permets de ne pas partager votre avis. Si nous voulons attendre et le présenter d'abord au comité mixte spécial et le rendre public en même temps, c'est une possibilité, mais cela nous amènerait tout de même à le publier entre le début de janvier et la mi-janvier. Par contre, si nous attendons jusqu'en février, nous manquerons une occasion en or, celle de soumettre le document au comité mixte spécial avant que celui-ci ne produise son propre rapport.

M. Fulton: Cela nous ramène à la question du plan de travail que nous avons examinée plus tôt; même si nous venons de le recevoir, nous allons en examiner l'ébauche jeudi prochain, parce que si nous attendons jusqu'au début de la semaine prochaine pour renvoyer la première ébauche, nous manquerons de temps.

Le président: Trois questions me préoccupent: le temps pour terminer l'ébauche, le temps pour les députés de la lire avant d'en discuter, et la situation de certains députés... Travaillezvous au projet de loi C-13?

M. Fulton: Oui, directement.

Le président: Vous y travaillez, M. Clark y travaille, ainsi que M. Stevenson. Près de la moitié des membres de ce comité travaillent au projet de loi C-13, et si j'ai bien compris, on va mettre le paquet la semaine prochaine pour essayer d'adopter le projet de loi. Est-ce réaliste? Nous n'aurons peut-être pas encore reçu le rapport. Les députés n'auront pas encore eu le temps de le lire et la moitié des membres du comité seront pris par leur travail lié au projet de loi C-13. Est-ce donc la bonne façon de procéder?

Mr. Côté: I don't want to pound the subject, but I have a suggestion which might streamline the timetable. I might have thought of this a little late, but I just had an idea. I realized that it will be very difficult to complete the report and its translation for the 28th, but I think something could be worked out.

We will be pressed for time in the second stage, the drawing up of the second more definite draft which will be the focus of a meeting on December 3rd. I understood that you had to postpone the meeting to the 3rd because of the translation of the second draft.

Puis-je vous souligner que, comme représentant je ne verrais francophone, personnellement d'inconvénient à ce que nous devancions, s'il le faut, la deuxième réunion pour la deuxième ébauche, quitte à ce que nous ayons seulement le texte anglais. Je serais prêt à recevoir le texte anglais même si la traduction n'était pas terminée pour le 3 décembre. Cela pourrait peut-être faciliter l'ultime délai que vous devez rencontrer. Je dois aussi vous souligner que cela me rendrait personnellement service parce que je serai moi-même absent à ce moment-là. Donc, ce ne sera pas plus rentable pour moi et je serais heureux de participer à la réunion avec seulement le texte anglais de la deuxième ébauche, même si le français n'était pas disponible, si vous pouviez devancer la deuxième réunion prévue pour le 3 décembre. Vous ne seriez pas soumis à un délai à cause de la traduction française qui ne serait pas arrivée.

The Chairman: The clerk has a question.

Le greffier: Je veux bien comprendre. Est-ce que vous accepteriez que la première ébauche ne soit qu'en anglais?

M. Côté: Pour la première, le 28, ça va. Vous faites le 28 si c'est. . .

Le président: Le changement seulement.

M. Côté: Il semble que ce soit possible de le réaliser.

Le greffier: Le problème n'est pas la deuxième ébauche, mais la première ébauche.

M. Côté: Ah bon!

Le greffier: C'est là qu'il faut plus de temps pour rédiger et traduire. Les changements pour la deuxième ébauche ne posent pas un gros problème. Cela peut se faire assez facilement. C'est initialement qu'on a besoin de plus de temps pour absorber le matériel et le mettre sur papier. Donc, c'est la première date qui pose un problème, et non la deuxième.

M. Côté: Me dites-vous que la réunion du 3 décembre peut être devancée? Je ne serai pas là le 3 décembre. J'aurais aimé être là au moins à la fin. J'accepterais de passer par-dessus la traduction française de la première ébauche si vous me disiez qu'on pourra devancer la réunion du 3 décembre. Non?

The Chairman: We may be down to the short strokes here. I think the biggest problem, apart altogether from producing the draft, is how much of a distraction Bill C-13 is going to be, and whether, for instance, if we even allowed for another day and tried to have an initial discussion on November 29, which is a Friday... I'm not sure members are available or disposed to having a committee meeting on the Friday.

Quite frankly, to cite my own view here, I don't think the tabling in the House is the most important aspect of completing this report. I may be wrong in that. Mr. Fulton I think doesn't agree, but that would be my guess at the moment.

• 1220

Mr. O'Kurley: I just wanted to say that for some of the dates that are on here I have got commitments out of Ottawa as well. December 5 is one of them, and it would be very, very difficult for me on that date.

[Translation]

I'd like to say that, as a Francophone representative, I would personally not be opposed if we move up, if need be, the second meeting focusing on the second draft, even if we only have the English text at that point. I would be ready to work with the English even if the translation was not ready for December 3rd. This might help you meet your deadline. I must also say that it would be more convenient for me because I won't be able to make it on that day. So it would not be any benefit to me and I would be happy to work with the English text of the second draft only at the meeting, even if the French version were not available; you could then move up the second meeting-which was scheduled for December 3rd. You would therefore not have to take the French translation into account.

Le président: Le greffier a une question à poser.

The Clerk: I want to understand this clearly. Are you willing to accept that the first draft be in English only?

Mr. Côté: I have no problem with the first draft on the 28th. Do it on the 28th if it's. . .

The Chairman: For the changes only.

Mr. Côté: I think it might be possible to carry those out.

The Clerk: The problem does not lie with the second draft, but with the first one.

Mr. Côté: Oh, now I see!

The Clerk: That's what takes longest to draft and translate. Any changes made for the second draft really aren't a problem. It's not that difficult to do. It just takes longer at first to digest the material and put it to paper. So the first date is more problematic than the second one.

Mr. Côté: Are you telling me that we can move up the meeting scheduled for the December 3rd? I can't make it on December 3rd. I would have liked to have been present at the end. I would willingly pass over the French translation of the first draft if we can move up the December 3rd meeting. Is that possible?

Le président: On parle de détails ici. Je crois que le plus grand problème auquel nous faisons face, à part la rédaction même de l'ébauche, c'est le projet de loi C-13, et si par exemple, même si nous avons une journée de plus et essayons d'en discuter une première fois le 29 novembre, un vendredi. . . Je ne sais pas si les députés seraient disponibles ou accepteraient de tenir une séance le vendredi.

A mon avis, et en toute franchise, je ne crois pas que le dépôt du rapport à la Chambre soit l'aspect le plus important de cette question. Je me trompe peut-être. Je ne crois pas que M. Fulton soit de mon avis, mais ce n'est que mon opinion.

M. O'Kurley: Je tiens à vous signaler que pour certaines dates prévues ici, j'ai déjà des engagements en dehors d'Ottawa. Le 5 décembre, notamment, il me serait extrêmement difficile d'être ici.

The Chairman: We are all going to be caught, and none more so than your beloved chair, because if the constitutional committee cranks up in high gear again, I. . . However, I think what we have to do is get the best. . . I agree with keeping the pressure on.

Mr. Fulton: Can I suggest that we at least plan to go ahead next Thursday and if necessary Friday. I am prepared to stay until a reasonable hour Friday—i.e., up until 6 p.m. or 5 p.m. The plane leaves Ottawa at 6 p.m. to go west, or the last one is at 6.30 p.m. I think we can and we should get something back to research to work with over that weekend.

The Chairman: One, we don't know whether we can meet the target of Thursday. Two, we don't know for sure what kind of pressures are going to be on Bill C-13 and how many of our members are going to be available. And three, whether it is the best use of time to drop a report in front of you at the moment you then have to have a discussion about it.

Mr. Clark: Perhaps we could agree to deal with Bill C-13 in say two days instead of—

Some hon. members: Oh, oh!

The Chairman: Well, if Bill C-13 could be disposed of earlier, that would be at least one major hurdle out of the way.

Some hon. members: Oh, oh!

The Chairman: Can you leave it with the chair? I have heard all the comments, and certainly my druthers are to get it at the earliest possible moment. The UNCED will be next Tuesday, November 26.

Mrs. Catterall: Can I just ask that if we are scheduling a meeting we schedule a long meeting to deal with this? I think we all got frustrated and all do get frustrated when we have a report in front of us, we need to go into things in depth and we have scheduled a two-hour meeting. It just doesn't work for something like this. If we had to start at 8 a.m. on a Tuesday, I would be happy to do that. But let's leave time.

Mr. Fulton: To get the best from available worlds, Mr. Chairman, could we at least plan then for next Thursday and Friday? I mean, the scheduling thing is getting incredibly awkward. I was supposed to be in Washington today but I knew we had to deal with this, so I am here. I can't sort of have next Thursday and Friday as a maybe. If at least we can plan on the positive side of maybe, that we will try to do this, I can then in other committees and in other functions say I'm keeping Thursday and Friday open to try to deal with this report.

The Chairman: Two things I can promise you, I guess two and a half things I can promise you. We will reserve the time. Assuming there is a report, we will discuss it. If there is—

Mr. Fulton: For a whole day Thursday

The Chairman: For a good chunk of Thursday, and we will try to clear it with Bill C-13, because that is a considerable issue, I think. I leave that to some of you who are on that committee. I have no direct relationship to that

[Traduction]

Le président: Nous allons tous connaître ce genre de problème, et personne autant que votre cher président, car si le comité sur la Constitution repart à fond de train, je. . . Mais nous devons essayer de faire au mieux. . . Je suis d'avis qu'il faut maintenir la pression.

M. Fulton: Puis-je suggérer qu'au moins nous prévoyions des réunions pour jeudi et vendredi, si nécessaire? Je suis prêt à rester jusqu'à une heure raisonnable vendredi, c'est-à-dire jusqu'à 18 heures, ou 17 heures. L'avion en direction de l'Ouest décolle d'Ottawa à 18 heures, ou à 18h30. Nous pouvons, et nous devons, me semble-t-il, donner quelque chose aux attachés de recherche pour la fin de semaine.

Le président: Premièrement, nous ne savons pas si nous pouvons respecter l'échéance de jeudi. Deuxièmement, nous ne savons pas exactement quelle sera la charge de travail pour le projet de loi C-13, et combien de nos membres seront disponibles. Troisièmement, je ne suis pas certain que ce soit efficace, du point de vue temps, de vous mettre un rapport sous les yeux et de vous demander d'en discuter tout de suite.

M. Clark: Peut-être pourrions-nous nous entendre pour en finir avec le projet de loi C-13 en deux jours au lieu de...

Des voix: Oh, oh!

Le président: Eh bien, si on peut en finir avec le projet de loi C-13 plus rapidement, cela éliminerait au moins un gros obstacle.

Des voix: Oh, oh!

Le président: Pouvez-vous vous en remettre au président? J'ai bien entendu tous vos commentaires, et personnellement, je préférerais que nous nous y mettions le plus tôt possible. La réunion sur la CNUED est prévue pour le mardi 26 novembre.

Mme Catterall: Si vous prévoyez une réunion, puis-je vous demander de la prévoir assez longue pour ce rapport? C'est frustrant pour tout le monde quand nous avons sous les yeux un rapport que nous voulons approfondir et pour lequel nous n'avons prévu qu'une réunion de deux heures. Ce n'est pas suffisant pour ce genre de travail. S'il nous faut commencer à 8 heures mardi matin, je veux bien, mais prévoyons assez de temps.

M. Fulton: Pour profiter au maximum de toutes les possibilités, monsieur le président, pouvons-nous au moins prévoir des réunions pour jeudi et vendredi prochains? Il est tellement difficile de fixer des réunions. J'étais censé être à Washington aujourd'hui, mais je savais que nous avions l'occasion de travailler à ce rapport, et je suis donc ici. Je ne peux pas me permettre de rester dans l'incertitude pour jeudi et vendredi. Si au moins nous pouvons arrêter des plans positifs, si nous décidons que nous allons essayer de nous réunir, je peux réserver jeudi et vendredi pour ce rapport.

Le président: Je peux vous promettre deux choses, ou plutôt deux choses et demie. Nous allons bloquer les heures. Et s'il y a un texte, nous en discuterons. Si. . .

M. Fulton: Toute la journée de jeudi.

Le président: Une bonne partie de la journée, et nous allons essayer de nous entendre avec le comité du projet de loi C-13, car c'est une considération importante. Je laisse le soin à ceux d'entre vous qui siègent à ce comité de

process. If our report isn't available, we would try to complete some of the other future business items, some of which are quite important. I don't have to point out that there are a number of issues that I think are important here, but in particular the out of balance follow-up, as well as the study on the economy and the environment competitiveness, on which we have said will be our next and major order of business. Those are items, along with all the others that are on there, that some members have submitted, and requests to appear that we really need to deal with.

Mrs. Catterall: Mr. Fulton recommended that we start at 9.30 a.m. Was it 9.30 a.m. or 8.30 a.m.?

The Chairman: On Thursdays? At 9.30 a.m. on Thursdays.

Mr. Fulton: Yes, because at 9 a.m. the executive of our caucus is still sitting.

The Chairman: Okay. I think that also affects Mr. Martin, so we will—

Mr. Fulton: Yes, I think we are both best at 9.30 a.m.

The Chairman: All right. We have no meeting this Thursday, though.

Mr. Fulton: I was going to suggest, if we could, Mr. Chairman, that we start on out of balance. I think it is going to take more than one committee meeting to deal with it, because the government's response is rather lengthy. But that is about all I could say about it, that it was lengthy.

The Chairman: I think what we have to have, first of all, is a discussion on what we want to do. If we get into any substance on that, we would definitely want to have researchers. They won't be available to us this week because they are going to be up to their ears doing what we have just asked them to do, so I am not sure that... Yes, Mr. Clark.

Mr. Clark: Mr. Chairman, my inclination would be to try to do what we are doing as thoroughly as we can. As we have said earlier, there are several people around this table who have two major roles to play and two major objectives—i.e., to deal with Bill C-13 and to complete this particular assignment.

• 1225

I don't sense that the clock is ticking to the extent that we cannot make up the time with these other projects. I would like to see us continue, as you suggested. The UNCED task force is meeting with us next Tuesday. We are leaving some time free to do both C-13 and this particular project. I really feel that's a fairly full agenda.

The Chairman: Okay. I have just one item, because the clock is running on us. It is the Order in Council appointments. We have not, for some time, dealt with these. They come automatically to us from time to time. Many of them have involved the national historic sites and monuments, I think, and by and large we have just let those pass. We have circulated them to you. You might want to examine them and come to the next meeting, or let me or the clerk know. The most recent one came in on November 8 and has to do with an administrator in the case of matters involving federal jurisdiction for the purpose of sections 22 and 23 in the James Bay and Northern Quebec Agreement.

[Translation]

s'arranger. Je ne suis pas directement concerné. Si le rapport n'est pas prêt, nous essaierons de régler quelques autres questions concernant nos travaux futurs, dont certaines sont très importantes. Je n'ai pas à vous rappeler que nous avons un certain nombre de questions importantes, et plus particulièrement la réponse au rapport «En rupture d'équilibre», ainsi que l'étude sur l'économie et la concurrence du point de vue de l'environnement, qui doivent constituer les principaux sujets de travaux futurs. Il y a cela, ainsi que d'autres sujets que des membres du comité ont proposés, et des demandes à comparaître auxquelles il va falloir répondre.

Mme Catterall: M. Fulton a proposé que la réunion commence à 9h30. Était-ce 9h30 ou 8h30?

Le président: Le jeudi? C'est à 9h30 le jeudi.

M. Fulton: Oui, parce qu'à 9 heures l'exécutif de notre caucus siège encore.

Le président: Bon, et je crois que cela concerne aussi M. Martin; donc. . .

M. Fulton: Oui, 9h30 nous convient mieux à tous deux.

Le président: Très bien. Il n'y a cependant pas de réunion prévue ce jeudi.

M. Fulton: Monsieur le président, avec votre permission, je propose que nous examinions d'abord le rapport «En rupture d'équilibre». Il y a là du travail pour plus d'une réunion, car la réponse du gouvernement est assez longue. Mais c'est bien tout ce qu'on peut en dire, qu'elle est longue.

Le président: Il nous faudra d'abord décider de ce que nous voulons faire. Si nous voulons entamer une discussion sur le fond, il faudra absolument que les attachés de recherche soient présents. Ils ne sont pas libres cette semaine, car ils ont bien assez à faire avec la tâche que nous leur avons confiée, et je ne sais donc pas... Oui, monsieur Clark.

M. Clark: Monsieur le président, je serais plutôt enclin à suggérer que nous nous consacrions entièrement au projet en route. Comme je l'ai déjà dit, nous sommes plusieurs à avoir deux responsabilités concurrentes importantes; j'entends par là le projet de loi C-13 et ce projet-ci.

Je n'ai pas le sentiment que le temps presse à ce point que nous ne puissions pas nous arranger pour ces autres projets. J'aimerais que nous procédions comme vous l'avez suggéré. Nous rencontrons mardi prochain le groupe de travail de la CNUED. Nous avons prévu du temps pour le C-13 et pour ce projet. Il me semble que c'est un programme déjà assez chargé.

Le président: Très bien. Encore une chose, car le temps passe. C'est à propos des nominations par décret du conseil. Cela fait longtemps que nous ne nous en sommes pas occupés. Elles sont automatiquement soumises de temps à autre. Beaucoup d'entre elles ont porté sur les sites et monuments historiques nationaux, je crois, et nous avons tout simplement laissé passer. Je vous ai fait distribuer les avis. Si vous voulez prendre le temps de les examiner, vous pourrez me donner votre avis à la prochaine réunion, ou me parler directement, ou vous adresser au greffier. La dernière arrivée date du 8 novembre et concerne un administrateur chargé des questions de compétence fédérale sous le régime

That's the appointment of Michel Doré. The date of expiry of that—

The Clerk: Is 30 sitting days.

The Chairman: —is 30 sitting days from November 8, which would lead us I think beyond the end of this session into some time in February. If any member has an inclination to deal with that, we can even leave it as late as February.

Mr. Fulton: Just on that point, I think we should give notice to Mr. Doré that I certainly would like him to appear. We had his predecessor, who held exactly the same position, and this committee came to the conclusion that it was not proper for both positions to be held by one person. Mr. Robinson, as you recall, appeared and we suggested that the minister remove the JBNQA requirements from him. We might come to the same conclusion when we hear Mr. Doré. I think we should certainly inform him that it is our intention to hear from him.

The Chairman: You are making that as a recommendation. I don't know whether the committee wants to make a decision at this point to go ahead and do that.

I suggest that we think about it. You might even want to drop me a note indicating whether you want to have a single hearing with just him or anybody else and the reasons for doing it. We really have not done this recently, and it will take at least one session away from whatever else we are going to be doing.

Mr. Clark: You have indicated that there are several such appointments that are still on the table. Perhaps you might invite committee members to communicate with you. You could call a steering committee if you wish to respond to any suggestions put forward.

The Chairman: You may have noticed that since the reformulation of this committee and the downsizing of it, we have tended to decide on the business in the whole committee. This was because when we got to the end of the road, it looked like everybody was on the steering committee except one or two people, which seemed to have some element of discrimination.

In a sense, the steering committee as a committee is not meeting regularly.

Mr. Clark: In that regard, we meet next Tuesday.

The Chairman: Yes.

Mr. Clark: Why don't you see what response you have had by next Tuesday.

The Chairman: Fair enough.

Mr. Fulton: On point number six on our agenda, there are two matters I want to raise. I would like to put a motion in relation to our parliamentary library researchers. I understand that we are in the process of losing Dr. Curren and that Dr. Murray is going to be coming aboard. Knowing that other committees are securing sufficient time from the Library of Parliament through a motion, I think we should do the same thing, in relation to both Dr. Murray and Kristen.

[Traduction]

des articles 22 et 23 de la Convention de la baie James et du Nord québécois. Il s'agit de la nomination de Michel Doré. Le délai est de. . .

Le greffier: Trente jours de session.

Le président: ...trente jours de session à compter du 8 novembre, ce qui nous amène en février. Si quelqu'un souhaite examiner cette nomination, nous pouvons la remettre au mois de février.

M. Fulton: Il me semble que nous devrions informer M. Doré qu'il aura à comparaître. Son prédécesseur, qui occupait exactement le même poste, a comparu devant le comité, et celui-ci avait conclu qu'il n'était pas bon que la même personne occupe les deux postes. M. Robinson, vous vous en souviendrez, avait comparu et suggéré que le ministre lui retire ses obligations aux termes de la convention. Nous en arriverons peut-être à la même conclusion après avoir entendu M. Doré. Il me semble qu'il faut lui faire savoir que nous avons l'intention de le convoquer.

Le président: Vous proposez cette recommandation. Je ne sais pas si le comité veut prendre une décision maintenant là-dessus.

Réfléchissons-y. Vous pourriez peut-être m'adresser une petite note précisant si vous souhaitez une seule audience, avec M. Doré seulement, ou si vous souhaitez qu'il y ait d'autres intervenants, et pourquoi. Nous ne nous sommes pas occupés de ce genre de chose récemment, et cela nous détournera pendant au moins une séance de nos autres travaux.

M. Clark: Vous avez dit que plusieurs autres nominations restent à confirmer. Les membres du comité pourraient peut-être vous en parler. Vous pourriez convoquer un comité directeur, si vous voulez répondre à toutes les suggestions qui vous auront été présentées.

Le président: Vous avez peut-être remarqué que depuis la restructuration et la rationalisation de ce comité, nous avons tendance à prendre nos décisions en comité plénier. C'est parce qu'en fin de compte, il semble que tout le monde soit membre du comité directeur, à une ou deux exceptions près, et il nous a semblé qu'il y avait là un élément de discrimination.

Le comité directeur n'a pas tenu de réunions régulières.

M. Clark: À ce propos, nous avons une réunion mardi prochain.

Le président: Oui.

M. Clark: Alors voyons quelle réponse vous aurez reçue d'ici à mardi.

Le président: Bonne idée.

M. Fulton: Je voudrais soulever deux questions à propos du point 6 de l'ordre du jour. Je propose une motion concernant les attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement. Il semble que M. Curren va nous quitter et qu'il va être remplacé par M. Murray. Puisque d'autres comités adoptent des motions pour s'assurer les services de la Bibliothèque du Parlement, nous devrions faire de même pour M. Murray et Kristen.

I understand there is sort of a pro forma motion that we put, which goes to Mr. Spicer, which is simply that this committee moves that we secure their time from the sort of random shuffling that goes on among many and sundry committees and reports. I would move such a motion in Ms Douglas's presence and in the absence of Dr. Murray.

• 1230

The Chairman: Okay. So moved. Any discussion? It seems to be in concert with what we've done over the last couple of years, and I would be quite happy to entertain that motion.

Motion agreed to

Mr. Fulton: The second point is in relation to some ongoing correspondence I have had with you, Mr. Chairman, since June, carried on in September, and again in October, and again in November, regarding the provisioning of the committee with precise material on what Dr. Jackson and Ms Baxter are actually doing in terms of their time. I think it's important in that it has been a hiring practice that, as you know, I don't like 100%, in that I think it should always be an all-party panel that's involved in hiring in the first place. Otherwise—often, I think, to the unnecessary detriment of the researchers—it smacks of nepotism or paternalism or something else, and that's always awkward for them.

On the other hand, we're talking about substantial amounts of public money. At least as committee members, we should be provided with accurate information about what is being done in relation to those expenditures.

Also, I think we have to clear a line of all-party command in relation to those researchers, in that my experience has always been, both with the Library of Parliament and with independent researchers, that they do work for the committee and do a very fine job of it, but it is one where I think all parties should be involved in discussions with research about all the work that is done in relation to pay from the committee. If we could have that kind of material on a regular basis, I think it would be helpful and certainly clear the air.

The Chairman: Thank you. You have indeed carried on some correspondence with me about this. This is a recent report—I think it's now about twelve days since it was made available—but it does try, in both official languages, to report from Dr. Jackson the work that he and Rachel Baxter have carried on.

I don't want to let there be any misunderstanding. I have not tried to take away from any of the input of any members of the committee in all parties in terms of the engagement and the direction of staff. As much as possible, I've tried to do this on a widely consultative basis. There have been times when decisions had to be taken or things would simply not have happened. There's always been a concern, particularly raised by Mrs. Catterall, about the business of job descriptions. This goes back, again, almost to the beginning. We've tried to work with that.

[Translation]

Il me semble qu'il y a une motion toute faite que l'on adresse à M. Spicer, qui porte simplement que le comité propose que le temps auquel il a droit soit garanti, et ne soit pas soumis aux répartitions aléatoires entre les divers comités et rapports en cours. Je propose la motion en la présence de M^{me} Douglas et en l'absence de M. Murray.

Le président: Bon. Nous avons une proposition. Y a-t-il des commentaires? Elle me semble tout à fait compatible avec la pratique de ces dernières années, et je n'y vois vraiment aucune objection.

La motion est adoptée

M. Fulton: Le deuxième point est un échange de correspondance que j'entretiens avec vous, monsieur le président, depuis juin, et qui s'est poursuivi en septembre, en octobre, puis à nouveau en novembre, et qui a trait aux informations qu'il faudrait donner au comité sur l'emploi du temps de M. Jackson et de M^{me} Baxter. Cela me paraît important en raison de la méthode d'embauche, qui ne me satisfait pas à 100 p. 100, vous le savez, puisque j'ai toujours estimé que le recrutement devrait être fait par un jury composé de représentants des trois partis. Sans quoi—et c'est souvent injuste à l'égard des attachés de recherche—le recrutement a des relents de népotisme ou autre favoritisme, ce qui met toujours ces personnes dans une situation délicate.

Par ailleurs, il est question de deniers publics pour des sommes importantes. Les membres du comité devraient au moins recevoir des informations précises sur les résultats concrets de ces dépenses.

De plus, ces attachés de recherche devraient répondre directement à un comité où seraient représentés tous les partis, car d'après mon expérience, tant avec la Bibliothèque du Parlement qu'avec les attachés de recherche indépendants, les attachés travaillent pour le comité, et ils font d'ailleurs un excellent travail, mais des représentants de tous les partis devraient pouvoir participer à la discussion pour déterminer, avec les attachés de recherche, ce qu'ils feront en échange du salaire que leur paye le comité. Il serait utile d'avoir ces renseignements de façon régulière, et cela permettrait de nous rasséréner.

Le président: Merci. C'est vrai que nous avons là-dessus un échange de correspondance. Ce rapport est récent—je crois qu'il est disponible depuis une dizaine de jours maintenant—mais M. Jackson a essayé ici de présenter, dans les deux langues officielles, un état des travaux qu'il a réalisés, ainsi que M^{me} Baxter.

Je ne veux surtout pas qu'il y ait de malentendu. Je n'ai jamais essayé de supplanter les membres du comité pour imposer mes instructions au personnel. Dans la mesure du possible, j'ai essayé de consulter. Il arrive que l'on soit obligé de prendre des décisions, sans quoi rien ne serait fait. C'est une question qui a toujours fait problème, et qu'a mentionnée particulièrement M^{me} Catterall, en parlant de la description des postes. Cette question a été soulevée presque dès le début. Nous essayons de la résoudre.

In the event, it's usually been found that the kind of specialized people... This is often the reason why we've not found within the Library of Parliament the kind of expertise we've needed for the things we've worked on. As members will recall, even some of the expertise that was made available to us—in the case, I think, of Bob Milko—left, and we were left in a kind of lurch there. So if there are ways in which we can improve this process, make it more accountable, clearer to members...

I'm told that we also will be receiving. . . Do you want to say it?

The Clerk: Yes. We've made arrangements with Mr. Dobell, who is a contractor, at time of billing to give us a brief description—not very long, a paragraph or two—as to what has been done in the past months, and also, if possible, a brief anticipation of what will be done, if it requires major expenditures for the chairman, and of course for the members. That would be on a cyclical basis, which was not done in the past.

Mr. Fulton: That sort of thing should be circulated to all members of the committee monthly. It's just good business.

The Clerk: Sure.

The Chairman: I am going to have to adjourn the meeting, because I have an important meeting that includes the funding for this and all other committees, in which I know members will feel that it is appropriate that I should take part.

Mrs. Catterall: Can we have half an hour on next week's agenda, either before or after our delegation, to continue this discussion perhaps? Because once we get into the report, it won't get done.

The Chairman: Do you mean on the matter of hiring?

• 1235

Mrs. Catterall: The matter of hiring and other matters.

The Chairman: I know Mr. O'Kurley wanted to raise some matters on this too. We could put it on next Thursday. How would that be? If it's Tuesday, I am concerned that we will cut short the officials. If my last experience is any example, we are going to have more material from them than we have time to deal with. I would rather not take it away from next Tuesday, but I think Thursday is certainly possible.

Mrs. Catterall: If we are getting into the report on Thursday, I don't think we want to take time away from that.

Mr. Fulton: Let's tack 30 minutes on next Tuesday. We can tack on a half hour over lunch.

The Chairman: All right. The meeting is adjourned.

[Traduction]

Quoi qu'il en soit, on a généralement pu se rendre compte que les spécialistes... C'est souvent la raison pour laquelle nous n'avons pas trouvé à la Bibliothèque du Parlement les compétences dont nous avions besoin. Les membres se souviendront que même certains des experts qui avaient été mis à notre disposition—je songe en particulier à Bob Milko—nous ont quittés, et nous sommes restés en plan. Alors s'il y a moyen d'améliorer la procédure, de clarifier les responsabilités...

On me dit que nous allons recevoir... Voulez-vous l'annoncer?

Le greffier: Oui. Nous avons pris des dispositions avec M. Dobell, un fournisseur, pour qu'il nous présente avec ses factures une brève description—un paragraphe ou deux—du travail qui a été fait au cours des derniers mois, et, dans la mesure du possible, un plan de ce qui est prévu, si cela doit entraîner des dépenses importantes pour le président, et bien sûr pour les membres du comité. Ce serait fait régulièrement, et cela n'a jamais été fait jusqu'ici.

M. Fulton: Tous les membres du comité devraient recevoir ce type d'information une fois par mois. C'est une bonne pratique.

Le greffier: Certainement.

Le président: Je suis obligé de lever la séance, car je dois me rendre à une réunion importante où il sera question notamment des fonds à accorder aux comités, et je suis certain que les membres de notre comité jugeront important que j'y participe.

Mme Catterall: Pouvons-nous réserver une demi-heure, la semaine prochaine, avant ou après la délégation, pour conclure cette discussion? Nous n'aurons plus le temps d'y revenir une fois lancés dans le rapport.

Le président: Vous voulez parler de la question du recrutement?

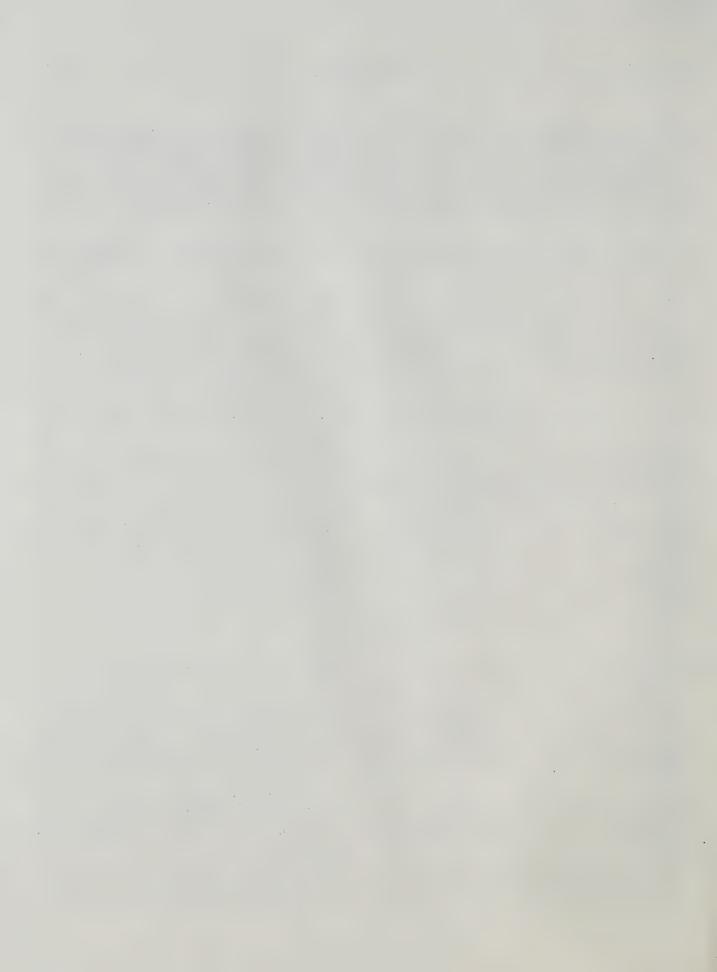
Mme Catterall: La question du recrutement, entre autres.

Le président: Je sais que M. O'Kurley voulait également soulever des questions à ce sujet. Nous pourrions le faire jeudi prochain. Qu'en pensez-vous? Si c'est mardi, j'ai peur que les fonctionnaires n'aient pas assez de temps pour se préparer. Si je remonte à ma dernière expérience, nous n'aurons pas assez de temps pour examiner tous les documents qu'ils nous soumettront. Je préfère mardi, mais jeudi est également une possibilité.

Mme Catterall: Si nous entamons le rapport jeudi, je crois que nous devrons nous y consacrer complètement.

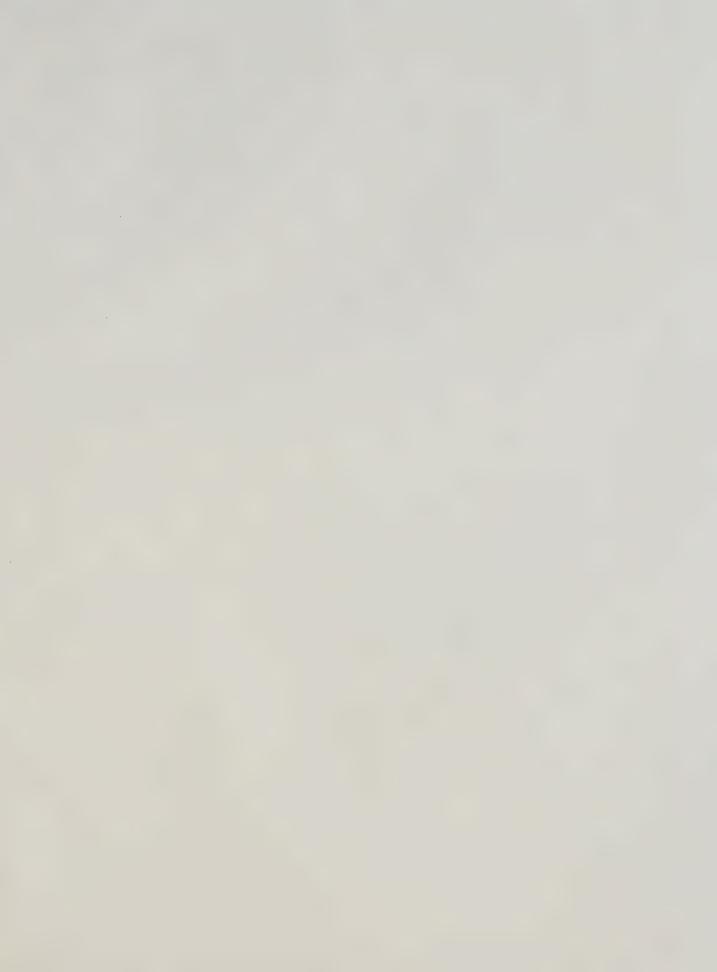
M. Fulton: Ajoutons 30 minutes à la réunion de mardi prochain. Nous pouvons travailler pendant une demi-heure à l'heure du déjeuner.

Le président: D'accord. La séance est levée.













MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 20

Tuesday, November 26, 1991

Chairperson: David MacDonald

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 20

Le mardi 26 novembre 1991

Président: David MacDonald

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'

Environment

Environnement

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), briefing on the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, séance d'information sur la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991

STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT

Chairperson: David MacDonald

Vice-Chairpersons: Yvon Côté

Paul Martin

Members

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT

Président: David MacDonald

Vice-présidents: Yvon Côté

Paul Martin

Membres

Marlene Catterall Lee Clark Jim Fulton Brian O'Kurley Ross Stevenson—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 26, 1991 (21)

[Text]

The Standing Committee on Environment met at 11:15 o'clock a.m. this day in Room 307, West Block, the Chairperson, David MacDonald, presiding.

Members of the Committee present: Marlene Catterall, Lee Clark, Yvon Côté, Jim Fulton, David MacDonald, Brian O'Kurley and Ross Stevenson.

Acting Member present: Rex Crawford.

Other Member present: Robert Wenman.

In attendance: From the Library of Parliament: Kristen Douglas and William D. Murray, Research Officers.

Witnesses: From External Affairs and International Trade Canada: John P. Bell, Special Advisor to the Secretary of State for External Affairs and Alison Leclaire, United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) Task Force. From Environment Canada: Victor Buxton, Executive Director, National Secretariat for UNCED 92. From Canadian International Development Agency: George Greene, Director, Environment and Development Policy Division.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), the Committee proceeded to consider the subject of the United Nations Conference on Environment and Development.

It was agreed,—That the documents entitled: The Earth Charter and Explanatory Note on a Draft Earth Charter be printed as an annex to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "ENVO-11").

It was agreed,—That the document entitled: The Earth Summit—Brazil 92 be printed as annex to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "ENVO-12").

At 12:34 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Normand Radford

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 26 NOVEMBRE 1991 (21)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement se réunit à 11 h 15 dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de David MacDonald (*président*).

Membres du Comité présents: Marlene Catterall, Lee Clark, Yvon Côté, Jim Fulton, David MacDonald, Brian O'Kurley et Ross Stevenson.

Membre suppléant présent: Rex Crawford.

Autre député présent: Robert Wenman.

Présents: De la Bibliothèque du Parlement: Kristen Douglas et William D. Murray, attachés de recherche.

Témoins: Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur du Canada: John P. Bell, conseiller spécial auprès du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, et Alison Leclaire, Groupe de travail de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement (CNUED). D'Environnement Canada: Victor Buxton directeur exécutif, Secrétariat national pour la CNUED. De l'Agence canadienne de développement international: George Greene, directeur, Direction de la politique de l'environnement et du développement.

Conformément à son mandat établi en vertu du paragraphe 108(2), le Comité entame l'étude concernant la Conférence des Nation-Unies sur l'environnement et le développement.

Il est convenu,—Que les documents intitulés: Charte de la terre et Note explicative sur le projet de loi de Charte de la terre soient imprimés en annexe des Procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir Appendice «ENVO-11»*).

Il est convenu,—Que le document intitulé: Le sommet de la terre—Brésil 1992 soit imprimé en annexe des Procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir Appendice «ENVO-12»*).

À 12 h 34, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Normand Radford

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, November 26, 1991

• 1118

The Chairman: I call the meeting to order.

We have some important witnesses this morning and I know we want to give them the full amount of time for our discussions, but first I wish to deal with two or three housekeeping matters. Perhaps I could deal first with the most mundane but the most obvious, namely, these cups.

Those of you who have a good memory will remember that at the meeting in which your beloved chairman was chosen two and a half years ago, Mr. Fulton raised the matter of styrofoam cups. I won't bore people with the long tale, but that resulted in the reduction of some 500,000 styrofoam cups used in the House of Commons. These, I'm told, are biodegradable. They are not House of Commons property. They are a result of the catering that operates internally in this building. I'm not even happy with these biodegradable ones. We'll do our utmost, Mr. Clerk, to make sure that in the future when we have meetings in this building they are not used, particularly in this committee.

On the second matter, I did inform some members of the committee that the draft report was available yesterday afternoon and would be circulated. There apparently was a breakdown with the printer until late in the day. They are now in circulation to members of the committee this morning, and I would say that, as given in the commitment last week, they are still being translated. The French version will be available Thursday morning before we have an actual discussion of the document.

I had better be careful how I say this. It may be difficult for us to have a meeting on Thursday anyway inasmuch as I understand Bill C-13 is not yet very complete. If members want to give me brief advice on whether we should attempt to have the meeting or not, I would be grateful.

• 1120

Mr. Clark (Brandon—Souris): Those of us involved in Bill C-13 were unable to sit last evening as we thought we might have been able to sit, so we're still dealing with clause 2. We have some 75 clauses yet to go, so I suspect it's going to take us the balance of the week. We're sitting every available hour, so I would assume members of the committee would not have the opportunity either to read the document and do justice to it or to be available for a meeting on Thursday.

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 26 novembre 1991

Le président: La séance est ouverte.

Nous recevons des témoins importants ce matin et je voudrais savoir si nous devons consacrer tout le temps dont nous disposons à nos discussions avec eux, mais j'aimerais tout d'abord régler une ou deux questions d'ordre administratif. Nous pourrions peut-être commencer par la question la plus terre-à-terre, mais également la plus évidente, à savoir, ces tasses.

Ceux d'entre vous qui ont une bonne mémoire se souviendrons qu'à la réunion où vous avez choisi votre bienaimé président, il y a maintenant deux ans et demi, M. Fulton avait soulevé la question des tasses en mousse de polystyrène. Je ne vous ennuyerai pas avec une longue histoire, mais je voudrais simplement vous dire qu'à la suite de notre initiative, le nombre de tasses en mousse de polystyrène utilisées à la Chambre des communes a diminué de quelque 500,000 unités. Celles-ci, d'après ce qu'on m'a dit, sont biodégradables. Elles n'appartiennent pas à la Chambre des communes. Elles appartiennent aux traiteurs qui ont des contrats dans cet édifice. Même ces tasses biodégradables ne font pas mon bonheur. Monsieur le greffier, à l'avenir nous ferons tout notre possible pour que ces tasses ne soient pas utilisées lorsque nous tenons nos séances, surtout celles de ce comité, dans cet édifice.

En ce qui a trait à la deuxième question, j'ai bien informé certains membres du comité du projet de rapport qui serait prêt hier après-midi et que nous allions le distribuer. Il semble cependant qu'il y ait eu une panne à l'imprimerie juste en fin de journée. Ce projet de rapport a été distribué aux membres du comité ce matin et j'ajouterai que je le fais traduire en ce moment, comme je m'y suis engagé la semaine passée. La version française sera prête jeudi matin, avant que nous entamions l'étude de ce document.

Je dois faire attention à ce que je dis. Il sera peut-être difficile pour nous de nous réunir jeudi puisque, à ma connaissance, l'étude du projet de loi C-13 est loin d'être terminée. Si les députés veulent bien me dire s'il vaut la peine de prévoir une séance jeudi, je leur en serais reconnaissant.

M. Clark (Brandon—Souris): Le comité chargé d'étudier le projet de loi C-13 n'a pas pu se réunir hier soir, contrairement à ce que nous avions prévu, et nous en sommes encore à discuter de l'article 2. Il nous reste environ 75 articles à étudier, je pense donc qu'il nous faudra le reste de la semaine pour terminer notre travail. Nous siégeons dès que nous avons une heure de libre, de sorte que les membres du comité sur le C-13 n'auront pas le temps de lire le document avec l'attention qu'il mérite et qu'ils ne seront pas libre jeudi.

Mr. Crawford (Kent): I just want to ask a point of clarification on your agenda at item 1. I haven't sat on this committee for many months, and I was wondering about the motion about having a member from the NDP, the Liberal Party, and the Conservative Party in attendance at all meetings. It says a member of the opposition, not both parties.

The Chairman: I believe this is just a reflection of a decision that was taken some time ago, which has been standard fare in order for us to hear witnesses. Sometimes it is difficult for us, as you will know, because of all the committee meetings, to have enough members to hold a meeting, and I think it was considered at the time when we discussed it that as long as both sides of the table were represented, that would be reasonable. Obviously no votes or any other decisions can be taken without a quorum. Of course that's a whole different matter. This is simply for the purposes of receiving testimony.

Mr. Fulton (Skeena): If we could at least keep a room booked for Thursday. . . I understand the committee might sit till 11 tonight.

Mr. Clark: If the two opposition parties are agreeable, we will sit until 11 tonight.

Mr. Fulton: Assuming that we make some serious progress between now and midnight, we could inform you, Mr. Chairman, tomorrow whether or not we have to cancel Thursday, because if we don't get cracking, this other one will be dead.

The Chairman: If it's agreeable, then let's just stand the matter. I'll keep in close touch with what's happening with Bill C-13, and we'll make a decision some time tomorrow as to whether or not we can proceed. Your chair would certainly like to proceed if possible.

Mr. Fulton: And, Mr. Chairman, you'll of course disabuse your mind of what you may or may not have read yesterday?

The Chairman: My mind is usually disabused of even what I've heard yesterday, let alone what I've read.

M. Côté (Richmond-Wolfe): Monsieur le président, il n'y a rien. . .

Le président: Non, non. Je suis d'accord sur cela.

Now we come to the main purpose of this morning's meeting. Members of the committee have followed with very close interest the preparations for the Earth Summit, the United Nations Conference on Environment and Development, which is scheduled for June 1992. Members will also be aware that since the outset of the call for this conference, now I think almost two years ago, Canada and the Canadian delegation have played a key role. I have had the opportunity on four separate occasions, at the pre-pre-paratory committee in New York and at the preparatory committee meetings in Nairobi and twice in Geneva, to see the very real impact and effect our Canadian delegation has had on that event.

[Traduction]

M. Crawford (Kent): Je voudrais une explication au sujet du point 1 de l'ordre du jour. Il y a de nombreux mois que je n'ai pas assisté à une séance de ce comité, et je me demande ce qui est arrivé à la motion selon laquelle un député du NPD, un du Parti libéral et un du Parti conservateur doivent assister à toutes les séances. Le point 1 mentionne un membre de l'opposition, au lieu d'un député de chacun des deux partis.

Le président: Je pense que cela est conforme à la décision que nous avons prise il y a quelque temps déjà—et qui est devenu la règle dans ce comité—pour nous permettre d'entendre des témoins. Comme vous le savez, il est parfois difficile de réunir assez de députés pour tenir une séance, à cause du nombre de comités qui siègent, et lorsque nous en avons discuté, nous avons estimé qu'il suffisait que les deux côtés soient représentés. Évidemment, nous ne pouvons pas tenir de vote ni prendre quelque décision que ce soit en l'absence de quorum. Ça, c'est une tout autre affaire. Le quorum réduit nous permet tout simplement d'entendre des témoignages.

M. Fulton (Skeena): Je pense que nous devrions tout de même réserver une salle pour jeudi. Il paraît que le comité pourrait siéger jusqu'à 23 heures ce soir.

M. Clark: Effectivement, si les deux partis d'opposition le veulent bien, nous siégerons jusqu'à 23 heures ce soir.

M. Fulton: Si à minuit notre étude est bien avancée, nous pourrons vous dire demain, monsieur le président, s'il faut ou non annuler la séance de jeudi. Si nous ne nous attelons pas à la tâche sérieusement, ce projet de loi tombera à l'eau.

Le président: Si vous êtes d'accord, nous allons laisser cette question en suspens. Je suivrai de près ce qui se passe au comité qui étudie le projet de loi C-13, et nous déciderons demain dans le courant de la journée si nous pouvons ou non nous réunir. Votre président aimerait bien qu'il y ait une réunion si c'est possible.

M. Fulton: Et, monsieur le président, vous chasserez bien sûr de votre mémoire ce que vous avez pu lire hier?

Le président: D'habitude, ma mémoire ne retient même pas ce que j'ai entendu la veille, à plus forte raison ce que j'ai lu.

Mr. Côté (Richmond-Wolfe): Mr. Chairman, there is nothing...

The Chairman: No, no. I agree on that.

Nous en venons maintenant au principal objet de notre séance de ce matin. Les membres du comité ont suivi avec beaucoup d'intérêt les préparatifs du Sommet de la Terre, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, prévue pour juin 1992. Les députés savent sans doute que depuis l'annonce de cette conférence, il y a près de deux ans maintenant je crois, le Canada et la délégation canadienne ont joué un rôle clé. J'ai eu quatre fois l'occasion d'assister aux premières réunions préliminaires à New York, puis aux séances du comité préparatoire qui s'est réuni une fois à Nairobi et deux fois à Genève, ce qui m'a permis de constater l'influence très réelle de notre délégation canadienne dans la préparation de cette conférence.

We're fortunate this morning to have the leader of the delegation, Ambassador John Bell, a special adviser on the Earth Summit to the Minister of External Affairs, as well as a delegation representing the three principal departments that are involved along with External Affairs, Environment Canada, and the Canadian International Development Agency.

I've suggested to Ambassador Bell that there be an opening presentation—he's brought a good deal of documentation along as well—but that we try to keep the opening fairly brief because I believe members will have many questions they will want to ask.

If I can make a single observation before turning it over to Ambassador Bell, it is that we are now only two or three months away from the final preparatory committee meeting. I think all the issues, and more, are well on the table. Many of them have had extensive debate, as you'll see in the documentation. Some very major decisions will have to be taken by the Canadian government and by other key governments in this whole process. Many of those decisions really have to be taken, without stating it too dramatically, even in the next few days, and we couldn't be meeting at a more important time to hear the state of play with respect to the conference preparations this morning.

I welcome you, Mr. Bell and your colleagues, and look forward to your presentation.

• 1125

Mr. John P. Bell (Special Adviser on the Environment to the Secretary of State for External Affairs): Thank you very much, Mr. Chairman.

I think it goes without saying we are absolutely delighted to be here. I should say perhaps at the outset we have been very fortunate in having your own personal participation on our preparatory committee. It has been a very productive and positive element, I should say, to the members of the committee—

Mr. Fulton: It's not possible.

Mr. Bell: —to have your particular insights, particularly on the political process, when we get into negotiations on 26 to 125 different programs that seem to be coming out of this.

I would like to introduce my colleagues who are with me here. As you pointed out, there are three core departments that are co-managing our participation in the UNCED process, along with a variety of other departments and, as we will say later, there is a great deal of involvement in various constituencies.

Vic Buxton is the Director of the UNCED National Secretariat in Environment Canada. For those of you who don't know, Vic has a very long and prestigious background in this area and was one of the key people on the Canadian side and in the entire negotiations of the Montreal Protocol, which is an example that is referred to often in our negotiations.

[Translation]

Nous avons la chance ce matin d'accueillir le chef de la délégation, l'ambassadeur John Bell, conseiller spécial pour le Sommet de la Terre auprès du ministre des Affaires extérieures, ainsi qu'une délégation représentant les trois ministères et organismes les plus concernés, c'est-à-dire les Affaires extérieures, Environnement Canada et l'Agence canadienne de développement international.

J'ai invité l'ambassadeur Bell, qui a apporté beaucoup de documents, à faire un exposé préliminaire assez bref, car je pense que les députés voudront poser de nombreuses questions.

Si je puis me permettre une seule observation avant de passer la parole à l'ambassadeur Bell, pour vous dire que nous sommes à deux ou trois mois seulement de la dernière réunion du comité préparatoire. Je pense que toutes les questions ont été soulevées. Nombre d'entre elles ont déjà été longuement discutées, comme vous vous en rendrez compte en lisant les documents. Le gouvernement du Canada et d'autres gouvernements qui jouent un rôle clé devront prendre des décisions très importantes. Sans vouloir dramatiser, nombre de ces décisions doivent absolument être prises dans les prochains jours, et c'est à un moment ou un peut plus important que nos témoins viennent nous expliquer ce matin où en sont les préparatifs de la conférence.

Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Bell, ainsi qu'à vos collaborateurs. Je me réjouis d'entendre votre exposé.

M. John P. Bell (conseiller spécial pour l'environnement auprès du secrétaire d'État aux Affaires extérieures): Merci beaucoup, monsieur le président.

Il va sans dire que nous sommes ravis d'être ici aujourd'hui. Dès maintenant, je désirerais souligner que nous nous estimons fort heureux de bénéficier de votre contribution personnelle à notre comité préparatoire. Je me fais un plaisir de signaler aux membres du comité que vos connaissances, plus particulièrement en ce qui concerne le processus politique, ont apporté un élément productif et positif. . .

M. Fulton: C'est impossible.

M. Bell: ...à nos travaux, surtout au sujet des négociations portant sur les 26 à 125 différents programmes qui, semble-t-il, vont découler de ces travaux.

Je voudrais maintenant présenter les collaborateurs qui m'accompagnent. Comme vous l'avez indiqué, trois ministères assument les principales responsabilités et sont cogestionnaires de notre participation au processus de la CNUED. Plusieurs autres ministères sont également impliqués et, comme nous le verrons dans quelques instants, un bon nombre de groupes particulièrement intéressés contribuent aussi à ce processus.

M. Vic Buxton est le directeur du Secrétariat national pour la CNUED à Environnement Canada. Pour ceux d'entre vous qui ne le connaissent pas, je vous signale que Vic a longtemps oeuvré dans ce domaine, où il a fait une brillante carrière; il a été l'un des principaux négociateurs canadiens lors de l'élaboration du Protocole de Montréal, qui est souvent présenté comme un exemple au cours de nos négociations.

George Greene is the Director within the Policy Branch of CIDA on a newly created area, I might add, on environment and development linkages. George has a very impressive background himself: before coming back to Canada about a year and a half ago, if I am not mistaken, he was the director of one of the most imaginative and exciting development assistance projects that Canada has been undertaking in the area of environment, managing the EMDI program within the Indonesian Department of Environment, where some 25 Canadian experts are working side by side with the Indonesians in developing environmental policies and programs.

Alison Leclaire was with me when I was in Brazil and has now joined our UNCED Task Force, working on a number of areas, particularly the linkages more specifically with Brazil in our communications policy.

David Chernuskeuko on the transparencies is in our office and also has a background in environment questions.

I believe this meeting is somewhat in anticipation of the briefing you will be having from Maurice Strong and certainly our own participation and involvement has been highlighted and given even more profile because of the unusual and terrific impact of that Canadian who is the Secretary General. I would just like to say that at the outset. We try to keep track of where Maurice Strong is on any given day. In the last two weeks he has been in Abidjan, Miami, Sydney, Australia, and I think two or three other countries.

You are right, we are at a very crucial point in our proceedings. We have now had three preparatory committees, each about a month long, one in Nairobi and two in Geneva, and we now have a period of time before March 2, when we will have a five-week session

As those of you who have followed this and heard our earlier briefing here know, a great deal of effort and energy in the first three preparatory committees was spent on what we call the declaratory phase, although there was some negotiation of text, but there is a general feeling that we have a terrific task in front of us in actually coming to grips with and negotiating some of the key outlets for Rio.

• 1130

As has already been said, this will be from June 1 to 12, and 100 leaders are expected. In a telex this morning, Chancellor Kohl confirmed he will be there. Mr. Major, Prime Minister of the United Kingdom, will be there. Bob Hawke of Australia mentioned he will be there. While there will be large government delegations, parallel events involving NGOs, indigenous people, business and industry will take the total number of people close to 30,000 or more.

[Traduction]

M. George Greene occupe à la Direction de la politique de l'ACDI un poste récemment créé, celui de directeur des services étudiant les liens entre l'environnement et le développement. Il possède lui aussi un curriculum vitae impressionnant et, avant de revenir au Canada, il y a environ 18 mois, il dirigeait l'un des projets d'aide au développement les plus créatifs et les plus intéressants que le Canada ait créé dans le domaine de l'environnement. M. Greene a géré le programme de formation à la gestion de l'environnement au ministère de l'Environnement indonésien, où 25 experts canadiens travaillent en coopération étroite avec leurs collègues indonésiens à l'élaboration de programmes et de politiques environnementaux.

M^{me} Alison Leclaire m'a accompagné quand j'étais au Brésil et elle fait maintenant partie de notre Groupe de travail sur la CNUED, où elle s'occupe de plusieurs dossiers, et en particulier celui qui concerne les différentes liaisons, surtout avec le Brésil, prévues par notre politique des communications.

M. David Chernuskeuko, qui s'occupe des transparents, fait aussi partie de notre service et il a également une certaine expérience des questions écologiques.

Je crois que notre réunion d'aujourd'hui prépare la séance d'information qui vous sera donnée par M. Maurice Strong, et il ne fait aucun doute que notre participation et notre implication ont pris de l'importance grâce à la présence de ce Canadien remarquable qui occupe le poste de secrétaire général. Je tenais à le signaler dès maintenant. Nous essayons de suivre les déplacements de M. Strong. Pour vous donner une idée de ces déplacements, je vous dirai qu'au cours des deux dernières semaines, il est passé par Abidjan, par Miami, par Sydney, en Australie, et je crois qu'il s'est arrêté dans deux ou trois autres pays.

Comme vous l'avez dit avec raison, nous sommes arrivés à un point critique dans nos travaux. Trois comités préparatoires ont travaillé sur la question, chacun pendant environ un mois, l'un à Nairobi et deux à Genève; le 2 mars nous allons entamer une session de cinq semaines.

Comme le savent déjà ceux d'entre vous qui ont suivi cette question et ont entendu les exposés que nous vous avons déjà présentés, beaucoup d'efforts ont été consacrés, au cours des travaux de ces trois comités préparatoires, à ce que nous appelons la phase déclaratoire, bien que nous ayons également eu quelques négociations portant sur le texte. Mais on considère généralement que ce texte est excellent et qu'il nous permettra d'aborder et de négocier certains des éléments clés pour la réunion de Rio.

Comme cela a déjà été annoncé, la conférence doit commencer le 1^{er} juin et se poursuivre jusqu'au 12, et on s'attend à ce que 100 dirigeants soient présents. Le chancelier Kohl vient de confirmer sa présence dans un télex reçu ce matin. M. Major, le premier ministre du Royaume-Uni sera également présent ainsi que M. Bob Hawke, de l'Australie, qui a mentionné son intention de participer à la conférence. Les gouvernements seront représentés par des délégations

Time magazine had an article about three weeks ago that put the number at 100,000.

Of course, the overall theme is the implementation of the Brundtland commission, the implementation of sustainable development, bringing environment together, bringing environment considerations into overall economic decision-making. Only seven months away—we did this last month—it is now only six months and time is pressing. As we say there, the final "PrepCom" is beginning in just a few months.

This conference is very simple in one sense—the implementation of sustainable development or bringing environment and development and economic decision—making together. It is a very comprehensive meeting involving many, many things, but it can be brought down to three basic outlets. One is the Earth Charter, which is being negotiated now. Canada was one of the three or four countries that actually put in a draft Earth Charter, which tries to capture basic principles of environment and development between states and involves groups, corporations and individuals.

Maurice Strong said recently that he was fearful this might have problems because of the use of one of the principles, the precautionary principle, and the fact that the north-south dimension or polarization may be something that would cause difficulties in a final agreement.

The second aspect is Agenda 21, which has been described as a priorized work plan following Rio de Janeiro through to the year 2000 and beyond. It would, amongst other things, be an information system that would allow people to see through a transparency what was being developed.

Just this morning I got from our mission in New York the new chapter outline of action programs for Agenda 21. It is broken down into social and economic dimensions involving things such as combatting poverty, dealing with links between trade and the environment, human settlements. The second chapter is conservation and management of resources for development, which includes protecting the atmosphere, land resources, desertification—that is where the question of forests comes in. We have an additional chapter that includes water issues and waste issues. Then there is strengthening the role of major groups, which is a new chapter inserted into Agenda 21. It is support for youth, indigenous people, NGOs, business and industry. Finally, the fourth chapter of Agenda 21 is the means of implementation.

[Translation]

importantes, mais il faut également tenir compte de conférences parallèles qui réuniront des ONG, des représentants des peuples autochtones, ainsi que des porte-parole des secteurs commercial et industriel; la conférence pourrait donc réunir, en tout, près de 30,000 personnes. D'ailleurs, la revue *Time*, dans un article publié il y a environ trois semaines, mentionnait le chiffre de 100,000 personnes.

Le thème général de cette réunion sera la mise en oeuvre des recommandations de la commission Brundtland, la mise en oeuvre du développement durable, la place que doit prendre l'écologie dans toutes les prises de décisions économiques. Quand nous avons fait-ce travail, sept mois seulement nous séparaient du début de la conférence, maintenant il ne nous reste plus que six mois et le temps passe très vite. Dans quelques mois à peine, le dernier comité préparatoire va commencer ses travaux.

Dans un certain sens, l'objectif de la conférence est très simple—la mise en oeuvre du développement durable, ou, en d'autres termes, les méthodes de prise de décisions qui tiennent compte à la fois de l'écologie, du développement et de l'économie. Cette conférence de portée très vaste va traiter de très nombreux sujets, qui peuvent cependant être ramenés à trois thèmes essentiels. D'une part, il y a la Charte de la terre qui fait actuellement l'objet de négociations. Le Canada a été l'un des trois ou quatre pays qui ont présenté un avant-projet de Charte de la terre, qui essaie d'établir les principes fondamentaux de l'environnement et du développement à respecter dans les rapports entre les États et également au niveau des groupes, des entreprises et des individus.

M. Maurice Strong a indiqué récemment qu'il craignait l'apparition de certains problèmes liés, d'une part, au «principe de précaution», et, d'autre part, à la dimension ou à la polarisation Nord-Sud, qui pourrait rendre difficile la conclusion d'une entente finale.

Le deuxième thème serait le Plan d'action pour le XXI^e siècle, qui a été décrit comme un plan de travail établissant les priorités qui devraient être respectées à la suite de la conférence de Rio de Janeiro et jusqu'à l'an 2000 et au-delà. Il s'agirait, entre autres, d'un système d'information qui donnerait une transparence suffisante pour que les populations puissent se rendre compte des progrès réalisés.

Ce matin, j'ai reçu de notre mission à New York les grandes ligues d'un nouveau chapitre pour ce plan d'action. On y traite de considérations sociales et économiques, dont, entre autres, la lutte contre la pauvreté, les liens entre le commerce extérieur et l'environnement, les établissements humains. Le deuxième chapitre traite de la conservation et de la gestion des ressources pour le développement, y compris la protection de l'atmosphère, les ressources du sol, la désertification-et c'est dans ce cadre que l'on traite de la question des forêts. Un autre chapitre est consacré à l'eau et au gaspillage. On mentionne également le renforcement du rôle des principaux groupes, qui est traité dans un nouveau chapitre du Plan d'action pour le XXIe siècle. On y mentionne l'appui à donner aux jeunes, aux peuples autochtones, aux ONG, aux entreprises et aux secteurs industriels. Enfin, le quatrième chapitre du Plan d'action traite des moyens de mise en oeuvre.

The other outputs of the conference are the two conventions, which are being negotiated on separate negotiating tracks. One is the climate change convention. The other is the biodiversity convention on the preservation and conservation of species. While these are on separate negotiating tracks, they are supposed to converge at Rio. To most people observing this process, the fact that they are on separate tracks is not really relevant to whether they are signed and they are successful, meaningful framework conventions and, hopefully, protocols.

The other area, which is not exactly conventional, although Canada had early on pushed for a convention on the world's forests, is the elaboration of a series of principles on the world's forests for sustainable forestry development, and that will be a stand-alone set of principles.

• 1135

We are presently in preparation for negotiations at the preparatory committee, going through and elaborating what are Canada's domestic and international priorities. There are three sets, if you like.

The first is our sectoral priorities, and as I just mentioned, this includes the elaboration of an authoritative series of principles on the world's forests, and our expectation that a balanced international standard to guide sustainable development in the forest sector be developed, and that our own commercial interests in forest products. . . As you know, we have a \$20 billion net balance in trade on our forest products.

Fisheries has also been an extremely high priority for the UNCED process, which built up through our delegation working through a series of meetings in Santiago and New York on a statement with regard to the conservation aspects, particularly with regard to our staddling stocks.

Another high priority has been the whole question of land-based sources of marine pollution as some 80% of marine pollution comes from land sources.

At the Houston summit, Mr. Mulroney advanced an initiative on having an international meeting in this area; as a matter of fact, I was chairing it when you were briefed by my colleagues here last May. This has been an important element in the development of a series of principles, policies and implementation mechanisms in the area of land-base sources of marine pollution.

Another area that is not up there is fresh water. We will have a major meeting in Dublin on this at the end of January, and hopefully a meaningful program will happen there.

Wastes, hazardous wastes and toxic chemicals are also important, although Vic is the expert here. The Basel convention on the movement of hazardous wastes and the Bamako African meeting and convention on this are coming into being now. The UNCED process is to ensure that this movement goes forward in line with our own interests.

[Traduction]

En outre, la conférence devrait aboutir à l'organisation de deux conventions qui font actuellement l'objet de négociations distinctes. D'une part, une convention sur le changement climatique et, d'autre part, une convention sur la diversité des écosystèmes et la préservation des différentes espèces. Bien que les négociations soient distinctes, on estime qu'elles vont converger sur Rio. Pour la plupart des observateurs de ce processus, le fait que les négociations se poursuivent séparément ne porte vraiment pas à conséquence pour ce qui est de leur signature et de la possibilité d'avoir des conventions cadres, solides quant au fond, qui pourraient, nous l'espérons, aboutir à des protocoles.

L'autre domaine, qui m'est pas exactement classique, bien que le Canadà ait déjà insisté pour l'organisation d'une convention sur les forêts mondiales, est représenté par l'élaboration indépendante d'une série de principes pour le développement durable des ressources forestières.

Nous préparons actuellement les négociations en élaborant une liste des priorités nationales et internationales du Canada. On peut considérer qu'il en existe trois séries.

Pour commencer, nos priorités sectorielles, qui, comme je viens de le dire, comprennent l'adoption d'une série de principes sur les forêts de la planète ainsi qu'un ensemble de normes internationales équilibrées pour orienter le développement durable de ce secteur. D'autre part, nos intérêts commerciaux dans le secteur forestier... Comme vous le savez, en ce qui concerne les produits forestiers, nous avons une balance commerciale nette de 20 milliards de dollars.

Dans le cadre de la CNUED, les pêches constituent également une priorité et, dans ce domaine, notre délégation a assisté à une série de réunions à Santiago et à New York et travaillé à l'élaboration d'une déclaration sur les aspects relatifs à la conservation, en particulier en ce qui concerne les stocks de poissons que nous avons en commun avec nos voisins.

Les sources terrestres de pollution marine qui représentent environ 80 p. 100 de la pollution marine constituent une troisième grande priorité.

Au sommet de Houston, M. Mulroney a proposé de consacrer une réunion internationale à cette question et d'ailleurs, c'est moi qui présidais cette séance lorsque mes collègues vous ont donné des explications ici même en mai dernier. C'est un élément qui a joué un rôle important dans l'élaboration d'une série de principes, de politiques et de mécanismes d'application en ce qui concerne les sources terrestres de pollution maritime.

Il y a une chose dont on ne parle pas; c'est l'eau douce. Une réunion importante consacrée à cette question doit avoir lieu à Dublin à la fin de janvier, et nous espérons qu'un programme significatif pourra alors être adopté.

Les déchets, les déchets dangereux et les produits chimiques toxiques sont également un secteur important mais, dans ce domaine, c'est Vic qui est notre expert. La convention de Bâle sur le transport des déchets dangereux et la réunion et la convention africaines de Bamako sont en cours d'organisation. La CNUED veut s'assurer que ce mouvement se développe conformément à nos intérêts.

Climate, as I mentioned, is a separate negotiation that is taking place, hopefully to be signed in Rio de Janeiro.

Under Agenda 21, some of the areas for action are energy, energy efficiency and modes of transportation. The idea of the UNCED secretariat, which makes sense to me, is that an action program be implemented in that area which could be subsumed or become part of eventual protocols of conventions at a later date.

Now, I think one of the things that distinguishes this conference from other UN conferences in the past is the very important involvement of various constituencies, and the key ones are up here.

The provinces—I must say we have not had much involvement, but we should have far more in the future. Certainly, municipalities—and let me just say that each of these constituencies on the transparency and many more are writing their own chapter of Agenda 21, following very closely and developing their own program through a series of seminars, meetings, activities and programs that are their own road to Rio, if you like. In the area of cities, for instance, there have been major conferences in Toronto and Montreal, and outputs on sustainable development will be forthcoming.

• 1140

Business and industry is very important. The International Chamber of Commerce here in Canada have a group that's working on UNCED and impacts on the business sector and their own corporate responsibilities, the Business Council for Sustainable Development. Stephan Schmeidheny, a Swiss industrialist, the chief business and industry adviser to Maurice Strong, created a group of 45 chief executive officers from developed and developing countries, including India, Brazil and Canada—Ken McCready, from TransAlta, a power utility in Alberta, and Paul Stern of Northern Telecom.

Indigenous groups have been a major thrust with us. We invited indigenous groups to be represented on our delegation last summer. Canada, with Australia and New Zealand, were successful in getting a resolution passed at the second preparatory committee, which asked the secretary to ensure that the special role of indigenous peoples in sustainable resource management and fragile ecosystems be noted and included in all the chapters of Agenda 21, and this has led to a whole series of meetings. Certainly last week's meeting in Hull considered UNCED.

We will having a major cultural event in Rio de Janeiro, "Masters of the Arctic", which will capture the artistic ecological development links in the circumpolar region, and there will be a major workshop on the role of indigenous people. We are working very closely with the Northwest Territories on that.

[Translation]

Comme je l'ai dit, le climat fait l'objet de nécogiations à part et on espère qu'un accord pourra être signé à Rio de Janeiro.

Le plan d'action pour le XXI^e siècle prévoit certaines initiatives dans des domaines comme l'énergie, le rendement énergétique et les modes de transport. Le secrétariat de la CNUED a eu une idée qui me semble excellente, à savoir la mise sur pied d'un programme d'action qui pourrait être subsumé ou encore qui pourrait s'intégrer à de futurs protocoles.

Une des choses qui distingue cette conférences des Conférences des Nations Unies qui l'ont précédée, c'est la participation massive d'intérêts très divers, y compris tous les secteurs clés.

Je dois reconnaître que les provinces n'ont pas participé très activement, mais cela devrait changer à l'avenir. Les municipalités, par contre... Je précise que ces secteurs sont en train de rédiger leur propre chapitre du Plan d'action pour le XXIe siècle, où ils traitent, entre autres, de la transparence, et ils suivent de très près l'évolution de la situation tout en établissant leur propre programme grâce à des séminaires, à des réunions et à autres activités qui, d'une certaine façon, devraient les conduire à Rio. Quant aux villes, par exemple, il y a eu de grosses conférences à Toronto et à Montréal, et des prises de position sur le développement durable seront publiées d'ici peu.

Le commerce et l'industrie sont des secteurs très importants. Ici au Canada, la Chambre internationale de commerce a un groupe, le Conseil du commerce pour le développement durable, qui travaille sur la CNUED, sur ses effets sur le secteur commercial et sur les responsabilités des sociétés. Stephan Schmeidheny, un industriel suisse qui est le principal conseiller de Maurice Strong en ce qui concerne les questions commerciales et industrielles, a créé un groupe de 45 directeurs généraux de pays développés et de pays en voie de développement, y compris l'Inde, le Brésil et le Canada—Ken McCready, de TransAlta, un service public qui fournit de l'électricité en Alberta ainsi que Paul Stern, de Northern Telecom.

Nous sommes également à l'écoute des groupes autochtones. L'été dernier, nous les avons invités à se joindre à notre délégation. Le Canada, en collaboration avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, a réussi à faire adopter une résolution lors du deuxième comité préparatoire; cette résolution demandait au secrétaire de ménager un rôle particulier aux peuples autochtones dans le domaine de l'administration des ressources durables et pour tout ce qui concerne les écosystèmes fragiles, et de noter ces dispositions dans tous les chapitres du Plan d'action pour le XXIe siècle. Cette résolution a conduit à toute une série de réunions. En tout cas, la réunion de la semaine dernière à Hull s'est penchée sur la question de la CNUED.

À Rio de Janeiro, nous allons avoir une exposition commerciale majeure, «Les maîtres de l'Arctique», qui témoignagera du développement écologique artistique dans les régions circumpolaires. Il y aura également un atelier sur le rôle des autochtones. Nous travaillons à ce projet en étroite collaboration avec les Territoires du Nord-Ouest.

Youth is another thing. Again, Canada has been leading in that and there will be a major conference in Costa Rica. Women as well—we had David Bennett from the CLC on our delegation.

Universities are also becoming increasingly important, the questions of education and public awareness and the fact that this will be a key ingredient in the implementation of the outcome of Rio. In just a few weeks from now there will be a conference at Dalhousie on the role of universities in sustainable development. Eco-education—in Toronto in October, 1992, we will bring 5,000 people from around the world to talk about the implementation of this.

I was in New York last week, and the second committee was dealing with environment and development questions. Ghana, representing the group of 126 developing countries, asked how we thought we could negotiate principles on forests, on oceans and fishing and so on, when we, the developed countries, are not prepared to talk about providing them with the support and the means of implementation. Basically, it came down to the financial resources and the technology that they need, and the shifts or adaptations of the institutions to support that.

Frankly, it's hard not to talk about financial resources. This is a key issue and we run the risk, as your chairman knows very well, of having two conferences—one on the north which thinks about environmental questions, particularly global ones—biodiversity, climate and forests—while the south is thinking about a development conference on the local challenges, the links between environmental degradation, on the one hand, and poverty, fresh water issues, population pressures and so on. What we have to do—I think it's central to a positive outcome of this—is to move these two agendas into one agenda, which is our common future.

Canadian policy-makers have been looking at the question of funding. There are two models now—the Global Environmental Facility, which was formed at the instigation of France and Germany, the World Bank, UNDP and UNEP, and there is also the Montreal Protocol version. We are looking at how we might play a positive role in the area of financing. I've been asked to co-ordinate this particular issue in the UN, and it's quite a challenge.

• 1145

As I mentioned, there are many roads to Rio, because each group and constituency has its own road. They intertwine and they all come together, of course, in Rio. We have next week an OECD environmental meeting between our ministers of environment and development. We have a meeting on the GEF, the Global Environment Facility, and all of these other meetings. Just to give you a bit of a flavour, I could list 15 more major meetings to show you the momentum that's building up.

[Traduction]

La jeunesse est un autre secteur. Là encore, le Canada a ouvert la voie, et une importante conférence doit avoir lieu au Costa Rica. Les femmes également—David Bennett, du CTC, doit se joindre à notre délégation.

Les universités deviennent également un secteur de plus en plus important. Il y a les questions d'éducation et de prise de conscience du public, et tout cela constituera un élément clé dans la mise en oeuvre des mesures qui seront prises à l'issue de la conférence de Rio. Dans tout juste quelques semaines, il doit y avoir une conférence à l'Université Dalhousie sur le rôle des universités en ce qui concerne le développement durable. «Éco-éducation», qui doit se tenir à Toronto en octobre 1992, réunira 5,000 personnes du monde entier, qui viendront discuter de l'application de ces mesures.

J'étais à New York la semaine dernière, et le second comité traitait de questions d'environnement et de développement. Le Ghana, qui représentait un groupe de 126 pays en voie de développement, a demandé comment nous pourrions négocier des principes sur les forêts, les océans et la pêche, etc., quand nous-mêmes, c'est-à-dire les pays développés, ne sommes pas prêts à leur donner les moyens et les outils nécessaires pour qu'ils puissent appliquer ces principes. Tout cela se ramène à une question de ressources financières et de technologies, et il est nécessaire de modifier ou d'adapter les institutions pour y parvenir.

Je vous avoue qu'il est difficile de ne pas parler des ressources financières. C'est un élément clé et, comme votre président le sait fort bien, nous risquons d'avoir deux conférences, une pour le Nord qui se penchera sur les questions d'environnement, et en particulier les questions internationales, la biodiversité, le climat et les forêts, et une autre pour le Sud, qui se penchera sur des questions de développement, sur les difficultés locales, les liens qui existent entre la dégradation de l'environnement, d'une part, et la pauvreté, l'eau douce, les pressions démographiques, etc., d'autre part. La solution, et c'est indispensable si l'on veut que cet exercice soit positif, c'est de regrouper ces deux ensembles de questions en un seul, qui constitue notre avenir commun.

Les décisionnaires canadiens ont étudié la question du financement. Deux modèles existent aujourd'hui, la Facilité pour l'environnement global, qui a été élaboré à l'instigation de la France et de l'Allemagne, de la Banque mondiale, du PNUD et du PNUE et, d'autre part, celui du Protocole de Montréal. Nous nous demandons actuellement ce que nous pourrions faire de positif dans le domaine du financement. On m'a demandé d'assurer la coordination à l'ONU, ce qui est un travail très intéressant.

Comme je l'ai dit, beaucoup de chemins mènent à Rio, et chaque groupe a le sien. Bien sûr, tous aboutissent en fin de compte à Rio. Il y aura la semaine prochaine une rencontre à l'OCDE entre nos ministres de l'environnement et du développement. Il doit également y avoir une réunion sur la FEC, le Facilité pour l'environnement global, et il y en aura beaucoup d'autres. Je pourrais vous en donner une quinzaine, qui sont tous importantes, et qui montrent que les choses avancent dans ce domaine.

Mr. Chairman, I'd better stop there, because my colleagues are looking at me awry, and turn the floor over to George.

Mr. George Greene (Director, Environment and Development Policy Division, Canadian International Development Agency): Mr. Chairman, I'll be quite brief. There are just two points from John's presentation that I think are important to elaborate.

The first is that the early parts of this process at the preparatory committee, as you know, Mr. Chairman, were very heavily oriented toward dealing with environmental questions and the environmental issues that were the northern agenda. We saw a turning, we feel, at the last preparatory committee toward a greater emphasis on the development issues and on how to integrate environment into economic and social development. We now see, as John suggested, that the latest version of this Agenda 21, this set of action plans, puts very much at the front end of that the economic and social development issues, for instance, addressing population pressures, the need to address poverty, how are we going to alleviate poverty while dealing with environmental problems at the same time, and the role of women and other groups.

The first point really is that we're looking much more toward an integration of environment and development and not allowing development issues to drop off the agenda, because it's in all of our interest not to focus just on the environment.

The second matter, from a more parochial point of view, working with CIDA aid agency, is that we feel there's a considerable potential for this conference to make major demands on ODA. It could lead to major changes in priorities, depending on what comes out of Agenda 21, if countries agree on certain things being more important than others.

It could also put considerable funding pressures on development assistance budget and ODA in Canada. That may be a negative in terms of times of budgetary constraint, but it may also be a positive, because I think we can learn to be more efficient and we can look for more innovative ways to address the developing countries' needs. We should be very clear that developing countries are the majority of countries at the table at this conference, and they are definitely going to be expecting something to come across on new ways of doing business through official development assistance, which I might generally characterize as better partnership.

The Chairman: Thank you, Mr. Greene.

Mrs. Catterall (Ottawa West): Throughout some of your discussion there were two threads about the environmental interest and the economic interest of Canada as a nation. Could you give me some indication to what extent the Minister for International Trade or the Ministry of International Trade is influencing Canada's positions on the various issues?

[Translation]

Je crois que je ferais mieux d'en rester là, monsieur le président, car mes collègues commencent à me regarder de travers. Je vais donner la parole à George.

M. George Greene (directeur, Direction de la politique de l'environnement et du développement, Agence canadienne du développement international): Je serai très bref, monsieur le président, car il y a seulement deux aspects de l'exposé de John sur lesquels je souhaite apporter des précisions.

Le premier concerne le fait que les prémisses des travaux préparatoires étaient fortement orientées, comme vous le le président, monsieur vers les environnementales envisagées du point de l'hémisphère nord. Lors de la dernière réunion du comité préparatoire, nous avons constaté un certain changement d'orientation, dans la mesure où on commence à mettre plus l'accent sur les problèmes de développement, c'est-à-dire sur l'intégration des facteurs environnementaux aux questions de développement économique et social. Aujourd'hui, comme John vient de le dire, la dernière version du Plan d'action pour le XXIe siècle met très nettement l'accent sur les questions de développement économique et social, par exemple dans le contexte des problèmes démographiques, des problèmes de pauvreté ou du rôle des femmes et d'autres groupes, tout en visant à résoudre les problèmes environnementaux.

Autrement dit, nous nous tournons beaucoup plus nettement qu'au début vers l'intégration des problèmes d'environnement et de développement, ce qui s'explique parce qu'il y va de l'intérêt de chacun de ne pas traiter des questions environnementales sans tenir compte des objectifs de développement.

Ma deuxième remarque, qui est beaucoup plus reliée à ma propre boutique, c'est-à-dire à l'ACDI, est que nous pensons que cette conférence est fort susceptible d'aboutir à des demandes importantes en matière d'APD. Selon les résultats du Plan d'action pour le XXIe siècle, on risque de constater des changements profonds au chapitre des priorités, si certains pays conviennent que certaines choses sont plus importantes que d'autres.

Cela risque aussi d'entraîner des pressions considérables sur les budgets d'aide au développement et d'APD au Canada. On peut envisager cela de manière négative, à une époque de contraintes budgétaires, mais aussi de manière positive, si cela peut nous amener à être plus efficient et à faire preuve d'innovation pour tenter de mieux répondre aux besoins des pays en développement. Il faut bien comprendre que la majeure partie des pays qui participeront à cette conférence seront des pays en développement, qui vont incontestablement attendre de nouvelles propositions en matière d'aide officielle au développement, en vue de ce que je pourrais généralement qualifier d'un meilleur partenariat.

Le président: Merci, monsieur Greene.

Mme Catterall (Ottawa-Ouest): Vous avez constamment mis l'accent, durant cette discussion, sur l'intérêt environnemental et l'intérêt économique du Canada. Pourriez-vous me dire si le ministre, ou le ministère, du Commerce international, influe sur la position du Canada dans ces divers domaines?

Mr. Bell: Certainly the whole question of the complex relationships between environment and trade policies has come to the attention of the trade policy and the environmental policy communities. Our minister has been seized of this, has become personally interested, has talked with groups such as the B.C. Forest Alliance on the impacts in trade policy, if you like, the long-term impacts this will have on Canada's trading position.

Mrs. Catterall: Can you could amplify on that a little bit more? What kinds of impacts are we foreseeing? How are our positions on the environmental issues being adjusted because of our economic prospects?

Mr. Bell: I think there are two ways of looking at this. On the one hand, there is rather an enormous opportunity for trade in environmental goods and services through the technologies and products that we've been developing, particularly in our resource industries. Recently there's been the creation of an environmental industries association to reflect this increasing demand.

• 1150

In the other areas there is concern that there might be green protectionism, about which developing countries have been concerned. The recent case of the GATT panel discussing the U.S. action against the import of Mexican tuna–fish caught in nets that were harming or killing dolphins is a case in point.

We know our own background with regard to the seal industry. We're sensitive in the area of the fur industry, and our indigenous people are particularly following that. In the area of forests, there is a concern that we have to be very aware of concern about forest practice in Canada and how this is playing out in this overall conference on environment and development in the different sectors.

Mrs. Catterall: Let me take a very concrete example. Biodiversity is a major world concern. To what extent is Canada's position on biodiversity being influenced by our interests in the development and export sale of biotechnology in agriculture or in other areas?

Mr. Bell: That's a very key point. I'll pass over to-

Mrs. Catterall: And who's winning, the environmentalists or the dollar people?

Mr. Bell: I'll pass over to Vic, but there are many elements to the biodiversity convention. One is the concern for the preservation and conservation of forests and other areas to preserve the species, ecosystems. The other is our concern or interest that we retain the access to genetic pools. Also, of course, there's the concern expressed by developing countries that they want to have compensation for the technology or the products that developed out of their own tropical forests, if you like.

[Traduction]

M. Bell: Il est certain que les relations complexes qui existent entre l'environnement et le commerce ne sont pas passées inaperçues chez ceux qui sont chargés d'élaborer les politiques pertinentes. Notre ministre s'intéresse personnellement à la question, et il a d'ailleurs discuté avec des groupes tels que l'Alliance forestière de la Colombie-Britannique, pour tenter d'évaluer les effets à long terme que la conférence pourrait avoir sur les échanges internationaux du Canada.

Mme Catterall: Pourriez-vous préciser? Quels pourraient être ces effets? Nos positions sur les problèmes environnementaux sont-elles modifiées en fonction de nos objectifs économiques?

M. Bell: Il y a deux manières d'envisager le problème. En effet, on peut envisager des possibilités énormes d'échanges commerciaux en matière de biens et services environnementaux, c'est-à-dire de technologies et de produits que nous avons mis au point, notamment dans le secteur des ressources naturelles. On a d'ailleurs constaté récemment la création d'industries environnementales visant à répondre à cette demande croissante.

En revanche, on peut craindre aussi la naissance d'une sorte de protectionnisme vert, ce qui ne laisse pas d'inquiéter les pays en développement. À titre d'exemple, je mentionnerai la récente décision d'un comité du GATT sur les mesures américaines prises contre l'importation de thon d'origine mexicaine pêché dans des filets qui prenaient aussi des dauphins.

Dans le cas particulier du Canada, nous savons bien ce qui est arrivé avec l'industrie des peaux de phoque. De même, nous sommes préoccupés par l'avenir de l'industrie de la fourrure, et les autochtones suivent de très près l'évolution des discussions à ce sujet. Dans le secteur de la forêt, il faut savoir que les pratiques canadiennes suscitent des préoccupations à l'étranger. En fin de compte, il faudra surveiller de près l'influence éventuelle de cette conférence sur l'environnement et le développement dans les différents secteurs économiques du Canada.

Mme Catterall: Prenons un exemple très concret, la biodiversité. Dans quelle mesure la position canadienne sur la biodiversité dépend-elle de nos intérêts en matière de développement et de possibilités d'exportation de biotechnologie en agriculture et dans d'autres domaines?

M. Bell: C'est un problème très important. Je vais donner la parole. . .

Mme Catterall: Et qui gagne, les écologistes ou les financiers?

M. Bell: Je vais donner la parole à Vic, mais je dois dire que la biodiversité soulève beaucoup de problèmes. L'un d'entre eux concerne la préservation des forêts et des autres milieux naturels, les écosystèmes. Un autre concerne notre souci de conserver l'accès aux ressources génétiques. Il y a aussi les préoccupations exprimées par les pays en développement, qui veulent être indemnisés pour la technologie ou les produits qui sont issus de leurs forêts tropicales, si je puis m'exprimer ainsi.

Environment

[Text]

So you're very correct in sensing that the actual trade and our ability to get the genetic material, to develop products, and to sell them are very key. But I'll pass over to Vic.

Mr. Victor Buxton (Executive Director, National Secretariat for UNCED 92, Department of the Environment): I just want to add that when we look at the sustainable development question, we recognize that with sustainable development what we're doing is charting a new way of doing business, a new way of defining business relationships. They're not necessarily relationships that need to curtail profits; they just have to harness market forces in a slightly different direction.

On the competitiveness aspect, opportunities are posed by UNCED in the sense that Canada historically has been an advocate for environmentally clean technologies and early implementation of such technologies. It's in our economic best interest to see a set of global rules that make the planet environmentally the beneficiary of such moves and create an economically level playing field. There is no question that the standardization of control measures will help us to preserve markets for Canadian products by precluding the opportunities for these artificial barriers to trade and these sorts of distortions in the pricing of markets.

The other thing Canada is very interested in doing is making sure that full environmental pricing is incorporated in the cost of products, again for the competitive reasons, so that we're not unduly penalized. But our sense is that this is not purely an economic movement but is an environmental movement as well. Until there's proper accord to the true concern with the environmental costs, we're not going to give the environment its due consideration in the UNCED process.

Mr. Fulton: I'd like to welcome the witnesses. I have three questions, two to Ambassador Bell. First, what is Canada's overall participatory and preparatory budget for all of the departments for UNCED? Second, on the Earth Charter, if it isn't public, will you table it with this committee, the one that was drafted by Canada? Third is really a question about the reality of Rio, since it's not really going to be dealing with poverty and population.

• 1155

As we hit some of the tougher knuckles—and I don't know whether this is addressed more to you or to Mr. Buxton—Canada committed, about a year ago, to stabilize our atmospheric emissions at 1990 levels by the year 2000, in terms of greenhouse gas. The National Energy Board has come out with their calculations for the next decade and expect an annualized increase of 1.4% per year, which will take us wildly beyond what Canada has committed to. I do not think any of the hundred or more countries that are there will be aware of what we're not doing.

[Translation]

Vous avez donc parfaitement raison de dire que le problème de la mise au point et du commerce du matériel génétique est extrêmement important. Vic va vous en parler.

M. Victor Buxton (directeur exécutif, Secrétariat national pour la CNUED 92, Environnement Canada): Je dois d'abord vous dire, en ce qui concerne le développement durable, que cette notion signifie purement et simplement que nous devons trouver de nouvelles façons de commencer, c'est-à-dire de nouvelles relations commerciales. Il ne s'agit pas de relations visant nécessairement à limiter les profits, mais plutôt à orienter les forces du marché dans un sens légèrement différent.

Sur le plan de la compétitivité, la CNUED nous offre des possibilités intéressantes, dans la mesure où le Canada est traditionnellement en faveur des technologies propres sur le plan de l'environnement. Il est donc dans notre intérêt économique d'arriver à l'adoption de règlements mondiaux qui contribueront à protéger l'environnement planétaire tout en mettant les différents pays sur un pied d'égalité au niveau de la concurrence économique. Il ne fait aucun doute que la normalisation des mesures de contrôle nous aidera à préserver certains de nos marchés, car elle évitera l'apparition de barrières artificielles au commerce ou d'autres mesures ayant pour effet de fausser les marchés.

L'autre chose qui intéresse beaucoup le Canada, c'est de faire en sorte que le prix complet des facteurs environnementaux soit intégré au prix des produits, encore une fois pour des raisons de concurrence, c'est-à-dire pour que nous ne soyons pas excessivement pénalisés. À notre avis, ce n'est pas seulement un problème d'ordre économique, mais aussi d'ordre environnemental. Tant que nous ne parviendrons pas à un accord général sur les coûts environnementaux, nous ne pourrons pas atteindre sérieusement les objectifs environnementaux envisagés dans le cadre de la CNUED.

M. Fulton: Je souhaite la bienvenue aux témoins, et je voudrais poser trois questions, dont deux à l'ambassadeur Bell. Premièrement, quel est le degré de participation générale du Canada à la CNUED, et quel est le budget préparatoire de tous les ministères concernés? Deuxièmement, en ce qui concerne la Charte de la terre, qui a été préparée par le Canada et qui n'est pas encore un document public, voulez-vous la remettre au comité? Troisièmement, que peut-on vraiment attendre de la conférence de Rio, qui ne va pas vraiment traiter des problèmes de pauvreté et de population?

Comme vous le savez, le Canada a pris l'engagement, il y a environ un an, de stabiliser au niveau de 1990, d'ici l'an 2000, les quantités de produits qu'il rejette dans l'atmosphère et qui contribuent à l'effet de serre. Or, selon des calculs effectués par l'Office national de l'énergie pour la prochaine décennie, on peut s'attendre à une augmentation annuelle de 1,4 p. 100 à ce chapitre, ce qui nous mène bien au-dessus des engagements pris par le Canada. Je me demande si la centaine de pays qui se réuniront à Rio sont conscients de ce que nous ne faisons pas.

On the forest front, in terms of that component, we're continuing to either cut or burn or lose to insects an acre every five seconds in this country, with only 80% regeneration. So we're in a net forest base decline of rather large proportions compared to any country in the world, particularly most tropical countries, where they're losing an acre a second.

What I'm asking is this: where does reality come to touch with Rio? The biggies are on the sidelines, poverty and population. We have the major industrialized countries that have made commitments, and other than perhaps Germany, to a certain extent, there doesn't seem to be a whole lot of progress. This committee is deeply grateful to people like Mr. Buxton, who helped us to prepare *Deadly Releases*, and our report *Out of Balance* got a lot of assistance from him and others. Those are my questions—budget, the charter, and where does reality enter Rio?

Mr. Bell: On the budget, I should mention in passing that last year the Canadian government voted \$4.7 million for Canadian overall participation in the UNCED process, which was split down into a fund called the Purple Martin Fund, which is administered by our embassy in Rio to build partnerships between Canadian and Brazilian groups, in specific support for specific actions to the success of the conference. Environment Canada has had some funds for support of NGO participation and the Centre For Our Common Future, in Geneva, which is working with NGOs from around the world. We've also been supporting the secretariat directly, and CIDA has been very active in supporting developing countries prepare their national reports and send delegates to these different conferences.

Mr. Fulton, I'm afraid I can't give you the actual cost for our participation in the conference, but I'd be happy to find it for you and give it to you. I know we have a large delegation at both our preparatory committees, and most of the actual funds are paid for from the government departments that actually participate rather than External Affairs and Environment. We had 30 people on our delegation at the last preparatory committee.

With regard to the draft Earth Charter, I don't think we have it here but it would be our great pleasure to make sure all of the members of the committee had a copy of that. Of course we'd be interested in any observations or comments on it.

I'll let my colleague speak to the other question, the question of stabilization and what's happening in Canadian forests. I would like to say that I think we realize that there are two things we have to show the world that we're doing: first, what we're doing ourselves, and I think the Green Plan and the commitments and the targets and so on are indications of the beginning of that process; and second, how we're going to work with developing countries and economies

[Traduction]

En ce qui concerne les ressources forestières, nous continuons de les couper ou de les brûler au rythme d'un acre toutes les cinq secondes, en n'en remplaçant que 80 p. 100, ce qui fait perdre toutes sortes d'espèces et d'insectes. Autrement dit, nous faisons face à une perte nette importante de ressources forestières, par rapport aux autres pays du monde, et c'est très grave si on tient également compte du fait que les pertes atteignent un acre la seconde dans la plupart des pays tropicaux.

Voici donc ma question: abordera-t-on les problèmes réels à Rio? Manifestement, les problèmes importants, comme la pauvreté et la population, ne seront pas pris en considération. Certes, les grands pays industrialisés ont pris des engagements mais, à l'exception peut-être de l'Allemagne, dans une certaine mesure, on ne semble pas faire beaucoup de progrès dans la réalité. J'ajoute en passant que le comité est très reconnaissant à M. Buxton, notamment, qui nous a beaucoup aidés lors de la rédaction de nos deux rapports, Les CFC, des émissions mortelles et En rupture d'équilibre.

M. Bell: En ce qui concerne le budget, je dois dire que le gouvernement canadien a prévu l'an dernier 4,7 millions de dollars pour la participation générale du Canada à la CNUED, somme dont une partie a été versée à un fonds que l'on appelle le Fonds Purple Martin, qui est géré par notre ambassade de Rio pour établir des contacts entre les groupes canadiens et brésiliens dans le but spécifique de contribuer au succès de la conférence. Environnement Canada a également prévu certains crédits visant à appuyer la participation des ONG et du Centre pour notre avenir à tous, de Genève, qui travaille avec les ONG du monde entier. Nous apportons également un appui direct au secrétariat, et l'ACDI aide les pays en développement à préparer leurs rapports nationaux et à envoyer leurs délégués aux diverses conférences.

Hélas, monsieur Fulton, je ne peux vous donner le coût réel de notre participation à la conférence, mais je serai très heureux de le chercher et de vous le communiquer. Je sais que nous avons une délégation importante au sein de nos deux comités préparatoires, et que la plupart des sommes sont dépensées directement par les ministères participants, plutôt que par le ministère des Affaires extérieures et le ministère de l'Environnement. Lors du dernier comité préparatoire, notre délégation comprenait 30 personnes.

En ce qui concerne le projet de la Charte de la terre, je ne pense pas que nous l'ayons avec nous, mais je serais très heureux de veiller à ce que tous les membres du comité en reçoivent un exemplaire. Je vous invite évidemment à nous adresser vos remarques à ce sujet, que nous examinerons avec beaucoup d'attention.

Pour ce qui est de la question de la stabilisation et des forêts canadiennes, je vais laisser mon collègue y répondre. Je dois cependant vous dire que nous estimons avoir deux choses à montrer au reste du monde: premièrement, ce que nous faisons chez nous, c'est-à-dire le Plan vert et les engagements que nous avons pris; deuxièmement, comment nous allons travailler avec les pays en développement pour les aider à prendre des engagements semblables. Selon certaines

in transition to help them make commitments. Some people said, gee, we'll just keep doing everything we're doing now, in Canada, and increase our emissions and this and that because we can sort of direct funds. The best return on our dollar would be in perhaps funding the Chinese to reduce their soft coal thermal plants.

I think it has to come from both sides and I think the government has that commitment in the Green Plan. Incidently, I was just in Korea a few weeks ago and I met the vice-minister of the environment and I started telling him about the Green Plan. He said he had just had it translated into Korean and distributed to the whole government.

• 1200

Mr. Buxton: I'll just respond to the question on where does reality touch Rio. The important thing to note, and I think the world at large recognizes, is that we're not living off the ecological interest. We clearly are drawing down ecological capital. The population of the globe is currently 5.3 billion. It's expected to go to 10 billion. There's general consensus that we can't support that kind of population with the sort of development pathways that we're currently on that we need changed. Rio is a beginning, not an end. It is a process review of existing processes.

The major outcome from Rio, if it's successful, will be a commitment to behavioural change, not just government behavioural change but industry behavioural change, and even individual people. We're talking about sustainable livelihood. We're looking for a commitment to a new way of existing, a new way of doing business, and that's where reality touches Rio.

I don't think one should expect from Rio a reaffirmation of a specific nuts and bolts item, such as whether we stabilize CO_2 or reduce it by 20%. That sort of level of discussion is going to be left for negotiations in specific fora. It's the commitment to this broad, intellectual acceptance of these sorts of activities in this shift, in this change, that will determine whether Rio is successful or not.

I make one last point. As most of us are aware, there is a recognition that the developed countries, all 30 of us, can proceed on a sustainable development pathway, but that will be for naught unless 80% of the world's population who live in developing countries are also committed to the same kind of pathway, and so we're entering into an era of a concept of mutual need. We can't do it alone, we have to do it together, and their agenda is not the environment agenda. It's more immediate than that. It's pestilence, it's health, it's food, it's all of these rather mundane issues that one has to deal with in order to survive on a day-to-day basis. And they say, if you wish to work with us, then we're looking for technical and financial assistance, not in the way of a charitable donation but in a way of your assisting us to help ourselves so we can participate with you in implementing in our country the same kinds of environmental and other considerations you want in

[Translation]

personnes, nous devrions continuer de faire comme par le passé, c'est-à-dire augmenter nos émissions polluantes, car il serait beaucoup plus rentable, par exemple, d'aider les Chinois à réduire leur dépendance à l'égard de centrales thermiques au charbon.

À mon avis, les deux choses doivent se compléter, et le gouvernement a montré qu'il a bien saisi la situation en prenant les engagements du Plan vert. Laissez-moi d'ailleurs vous dire que il y a quelques semaines je me trouvais en Corée, où j'ai rencontré le vice-ministre de l'Environnement, à qui j'ai parlé du Plan vert, et il m'a dit qu'il venait juste de le faire traduire en coréen à l'intention de tout le gouvernement coréen.

M. Buxton: Je vais répondre au sujet des problèmes réels à Rio. Il faut bien comprendre, et le monde en est de plus en plus conscient, que nous ne sommes actuellement plus en train de vivre sur les intérêts de notre capital écologique, mais que nous puisons à même ce capital. La population du globe est aujourd'hui de 5,3 milliards de personnes, et on s'attend à ce qu'elle atteigne 10 milliards. Tout le monde semble convenir que la planète ne pourra pas supporter une population aussi vaste si nous ne changeons pas nos systèmes actuels de développement économique. En ce sens, Rio sera un début, pas une fin. Ce sera un processus de révision des processus existants.

Si la conférence de Rio est couronnée de succès, son principal résultat sera une volonté de changement globale, c'est-à-dire de la part non seulement des gouvernements, mais aussi des industries et même des particuliers. Nous parlons ici de survie durable. Nous voulons donc un engagement collectif envers un nouveau mode d'existance, un nouveau mode d'exploitation industrielle, et c'est en ce sens que Rio s'attaquera à la réalité.

On ne peut pas s'attendre à ce que la conférence de Rio prenne des décisions sur des problèmes détaillés, tels que la stabilisation du $\rm CO_2$ dans l'atmosphère ou la réduction de 20 p. 100 des émissions. Il s'agit en effet là de questions qu'il vaut mieux négocier dans d'autres tribunes. Ce que l'on peut attendre de Rio, c'est un engagement conceptuel en faveur du changement de comportement que je viens d'évoquer.

Une dernière remarque. Comme nous le savons tous, il est clair que la trentaine de pays développés qui existent actuellement peuvent s'engager sur le chemin du développement durable, mais que cela ne servirait à rien si les 80 p. 100 de la population du monde qui vivent dans les pays en développement ne s'engagent pas dans la même voie. Autrement dit, nous entrons dans l'ère des besoins mutuels. Nous ne pouvons pas agir seuls, nous devons agir collectivement, et il se trouve que l'objectif des pays en développement n'est pas l'environnement, c'est un objectif beaucoup plus immédiat qui concerne l'hygiène, la santé, l'alimentation. Ce sont toutes ces questions, relativement terre à terre, qu'il faut également résoudre, dans ces pays, pour assurer sa survie quotidienne. Ce que nous disent les représentants de ces pays, c'est qu'ils ont besoin d'aide technique et financière, non pas sous forme d'aumône, mais

your own country. That, in my view, is where in fact reality will touch Rio.

Mr. Clark: Mr. Chairman, I wish to thank the witnesses for their presentation.

I'd like to ask, first of all, about expectations, because I think they were either excessive initially or ill-founded, and I say that on the assumption that I think a lot of people looking at Rio thought almost exclusively in terms of the proposed conventions on biodiversity and climate change.

Ambassador, I heard you use the word "hopefully" with respect to the possibility of those conventions being signed there, but my assumption is that it would be a mistake if we were to think exclusively in those terms. I've noticed that some of the environmental organizations, at least according to media reports, have had a tendency to write off Rio. It's my belief that they would be doing so either prematurely or based upon false assumptions as to what should be coming out of Rio, and Dr. Buxton has already referred to that.

I would like you to speak a bit more on that, particularly as I've heard Maurice Strong talk about the importance of the Earth Charter and Agenda 21 as being significant in themselves, irrespective of what would happen with the conventions.

Secondly, on the question of technology transfer, do we have any idea as to what we're talking about in terms of dollars and what any of the developing countries' share, particularly Canada's share, of that would be? Do we have any thoughts at this point in time on where that money would come from? Did I hear you suggest, Ambassador, that (a) the bill might be huge, and (b) it might have very substantial impacts on ODA? If we saw that amount coming only from ODA, I would have some concerns about what would be left of that budget, if anything.

Thirdly, with respect to the mechanism by which technology transfer might be administered if we get the agreement, are we speaking in terms of placing this under the umbrella of UNEP? Are we thinking in terms of a new alternative mechanism? I have some concerns about the proliferation of world-based committees. I don't pretend to be an expert, but my own preference at this point would be to work with UNEP wherever possible. I fear that we might be setting up an alternative mechanism, which I suspect would be costly, in terms of both dollars and energy.

• 1205

Mr. Bell: Thank you very much, Lee. I think Dick said it very nicely in terms of expectations. Rio really should be seen as a beginning. When I first started on this about a year ago, I wondered how the world community could move around so

[Traduction]

plutôt sous forme d'aide qui leur permettra de participer avec nous à l'adoption des mêmes objectifs environnementaux et autres que nous. C'est en ce sens, à mon avis, que la réalité se manifestera à Rio.

M. Clark: Je remercie d'abord les témoins pour leur exposé, monsieur le président.

Je voudrais en premier lieu savoir ce que l'on attend de Rio, car je crois qu'il y a eu au départ certaines attentes excessives, ou injustifiées, dans la mesure où certaines personnes n'envisageaient Rio que dans un contexte pratiquement exclusif de nouvelles conventions sur la biodiversité et les changements climatiques.

Je vous ai entendu dire, monsieur l'ambassadeur, que vous espériez que ces conventions seraient signées, mais j'estime pour ma part qu'il serait erroné d'analyser Rio uniquement dans ce contexte. Si j'en crois la presse, certaines organisations environnementales ont d'ailleurs déjà décidé que Rio ne servirait à rien. À mon avis, leur réaction est prématurée, ou elle repose sur des attentes erronées à l'égard de cette conférence, et M. Buxton y a d'ailleurs déjà fait allusion.

Pourriez-vous nous donner des précisions à ce sujet? Si je me souviens bien, Maurice Strong a évoqué l'importance de la Charte de la terre et du Plan d'action pour le XXI^e siècle, en disant que ce sont des éléments importants en soi, quelle que soit la décision qui sera prise au sujet des conventions.

Deuxièmement, en ce qui concerne les transferts technologiques, avons-nous une idée de ce que cela représente sur le plan financier et de ce que devra être la part respective des pays en développement et des pays développés, notamment du Canada? Savons-nous d'où viendra l'argent? Avez-vous bien dit, monsieur l'ambassadeur, que le coût risque d'être énorme, et que cela aura une incidence profonde sur l'APD? Évidemment, si la somme devait venir uniquement de l'APD, c'est tout ce budget qui risque d'y passer.

Troisièmement, en ce qui concerne la gestion des transferts technologiques, au cas où nous obtenons un accord, envisage-t-on de placer tout cela sous l'égide du PNUE? Envisage-t-on un nouveau mécanisme? Je dois dire que la prolifération actuelle de comités internationaux commence à m'inquiéter. Je ne prétends pas être un expert en la matière mais je préférerais que ce travail relève le plus possible du PNUE. En effet, si l'on doit mettre sur pied un nouveau mécanisme, je crains que cela ne soit très coûteux, non seulement sur le plan financier mais aussi sur le plan des efforts.

M. Bell: Merci beaucoup, Lee. Je crois que Dick a bien expliqué ce que l'on peut attendre de Rio. Il faut y voir un début. Quand j'ai commencé à m'occuper de cela, il y a environ un an, je doutais que la communauté mondiale

Environment

[Text]

dramatically. By Rio, I almost had a nervous breakdown. Then bit by bit we see that we're talking about processes on environment and trade. We see that this will be a major political influence, but it will actually be studied for the next decade in the GATT and other areas.

Conventions versus Earth Charter and Agenda 21 is an interesting point because, as I said, they're parallel processes, and Maurice Strong has no direct involvement in the negotiations of these. I expect there will be conventions to be signed. I think the test here is how much teeth they have, and this is something we'll find out over the next months.

I think there are two questions with regard to technology transfer or the flow of resources. One is that developing countries are saying they wouldn't need a new fund if we had the international economic policies right on debt, terms of trade, access, commodity pricing, the diversion of funds from military to development and so on. They say they don't think that's going to happen by June 2, so they'd like a fund and a process. The GEF has about \$800 million committed to it now, which is a fund that's been committed. The Montreal Protocol has \$240 million in support of developing countries. It's hard to ascertain what might come out in terms of funding, although Maurice Strong has spoken of a doubling of the GEF, and a capacity building fund that might be handled by the United Nations.

Even with strong protocols, if conventions are signed it takes awhile for the countries participating to meet and create the mechanisms. That will be four or five years. So we'd be looking at funding in support of country studies for conventions, and hopefully for some catalytic funding to help in the funding of Agenda 21. I heard the figure of \$200 million to \$300 million a year for the first three or four years, but it could be more. It's very difficult to say at this time. Our share on the UN basis, by the way, is about 3.8%.

We don't know if this will be on a voluntary or an assessed basis. Vic knows more about technology transfer than I do, but certainly there is the UNEP clearing-house that Japan is talking about in Osaka. The International Energy Commission of the OECD are talking about an energy clearing-house, and I don't think we've really made up our minds on that. What we talk about in terms of technology transfer has shifted. We used to ask on what terms do people get it, is it preferential and non-commercial, or is it on commercial fair terms—the intellectual property thing. We are now moving towards a recognition that the key challenge is capacity building in developing countries. We

[Translation]

puisse avancer aussi rapidement. J'ai presque eu une dépression en songeant à Rio. Puis, peu à peu, nous avons vu commencer des discussions sur les processus de l'environnement et du commerce international, et nous voyons maintenant que cela aura une influence politique profonde, étant donné que les résultats de la conférence vont influer ce qui va se faire durant les dix prochaines années au sein du GATT et d'autres organismes.

En ce qui concerne les conventions par rapport à la Charte de la terre et au Plan d'action pour le XXI esiècle, il s'agit en fait de processus parallèles, et je dois dire que Maurice Strong n'a pas directement contribué à leur négociation. Je m'attends à ce que des conventions soient signées. Le problème est de savoir si l'on pourra vraiment les mettre en oeuvre, et je suppose que nous le découvrirons durant les prochains mois.

Pour ce qui est du transfert technologique et de l'acheminement des ressources, il y a deux questions à envisager. Les première est que les pays en développement affirment qu'ils n'auraient pas besoin d'un nouveau fonds spécial si nous avions des politiques économiques internationales adéquates en matière d'endettement, de termes de l'échange, d'accès aux marchés, de prix des denrées, de réorientation des dépenses militaires vers le développement, etc. Cependant, comme il est peu probable que cela se fasse d'ici au 2 juin, ils aimeraient qu'un nouveau fonds et un nouveau processus soient mis sur pied. Pour le moment, 800 millions de dollars sont engagés dans la FEG. En outre, le Protocole de Montréal prévoit 240 millions de dollars pour aider les pays en développement. Il est difficile de savoir quelles seront les décisions qui seront prises pour ce qui est du financement, bien que Maurice Strong ait parlé de doubler la FEG, et de la création d'un fonds spécial qui pourrait être géré par les Nations Unies.

Pour ce qui est des conventions, même lorsqu'elles sont signées, il faut un certain temps pour que les pays mettent sur pied les mécanismes de mise en oeuvre. Cela prendra quatre ou cinq ans. Nous allons donc devoir envisager de financer des études nationales à ce sujet et peut-être de fournir certaines sommes qui auront pour effet de catalyser le financement du Plan d'action pour le XXIe siècle. J'ai entendu parler de 200 à 300 millions de dollars par an pour les trois ou quatre premières années, mais cela pourrait être plus. Il est très difficile de le savoir pour le moment. Cela dit, notre part onusienne est d'environ 3,8 p. 100.

Nous ne savons pas si les crédits devront être fournis à titre volontaire ou obligatoire. Vic connaît mieux que moi la question des transferts technologiques, mais je peux vous dire que le Japon parle de la création d'un centre du PNUE à Osaka. La Commission énergétique internationale de l'OCDE parle, quant à elle, d'une sorte de chambre de compensation énergétique, mais je ne pense pas que nous ayons pris définitivement position à ce sujet. On ne parle d'ailleurs plus des transferts technologiques de la même manière qu'auparavant. Autrefois, on se demandait comment en faire profiter les autres, s'il fallait le faire gratuitement ou non, c'est-à-dire que le débat portait sur cette question de

have to allow them to develop their policies and their environmental protection mechanisms, to help them move to sustainable development.

I share with you the concern that there shouldn't be a proliferation of technology transfer mechanisms. We're not aiming for that.

Mr. Buxton: I have a brief addition to that. There's no sense that anything other than transfer of technology on a commercial base is in the cards. That's the viewpoint from the developed world. There's also recognition from the developing world that with the availability of joint venturing and what not, that probably is enough.

• 1210

The real issue with technology transfer is much more fundamental than that. It's really a question of how developing countries get to the point where they can participate at a state-of-the-art level and contribute to the next generation of technology. What they're looking for is fundamental assistance, which John alluded to, which refers to enhancement of indigenous capacity—education, training and all of those grassroots aspects.

Technology basically comes down to that, and where it will come up in UNCED is through eligible costs draw-down from multilateral funding mechanisms, in the sense, as is in the case of the Montreal Protocol, that eligible costs will be tied to fulfilment of obligations of one kind or another, with protection of proprietary rights and intellectual property.

M. Côté: Monsieur Bell, je suis très content de vous voir et de vous entendre. Vous avez su éclairer notre lanterne sur les grands objectifs de la conférence et sur la participation du Canada.

Ayant été moi-même en développement international, j'ai eu l'avantage de connaître un peu plus les populations des pays du Sud et je reconnais très bien les préoccupations que vous exprimez dans vos interventions.

J'ai cependant un commentaire à émettre. On doit s'avouer que, traditionnellement, nous avons été tentés d'intervenir dans les pays du Sud au nom de l'aide et au nom du bien de la communauté à servir, mais il y avait toujours derrière cela des objectifs plus personnels. On se rend compte aujourd'hui que l'environnement, si on peut parler d'un thème particulier, a subi des avatars, des dommages dont les pays du Nord, les pays riches, subissent les méfaits. C'est peut-être ce qui nous rend plus conscients du fait qu'il faut intervenir. J'ose croire que les grands objectifs d'une charte mondiale, d'une charte de la terre, ne cacheront pas des objectifs plus intéressés et plus intéressants pour certains partenaires déjà bien nantis. C'est notre sincérité à tous qui doit se manifester là-dedans.

Monsieur Bell, je veux m'assurer auprès des organismes qui sont autour de vous et qui sont représentés ici, qu'il s'agisse de l'ACDI, du Commerce extérieur, d'Environnement Canada ou des Affaires extérieures, que ces

[Traduction]

propriété intellectuelle. Aujourd'hui, on est de plus en plus conscients que le problème fondamental consiste à accroître les capacités des pays en développement. Autrement dit, il faut leur permettre de développer leurs propres politiques et leurs propres mécanismes de protection de l'environnement pour les aider à avancer vers le développement durable.

Comme vous, je crains que l'on assiste à une prolifération des mécanismes de transferts technologiques, mais ce n'est pas du tout ce que nous visons.

M. Buxton: J'ajouterais brièvement que personne ne semble envisager autre chose qu'un transfert de technologie sur une base commerciale. C'est en tout cas le point de vue du monde industrialisé. En outre, les pays en développement semblent également reconnaître que c'est probablement suffisant, étant donné qu'il existe des mécanismes comme les entreprises en participation.

Le vrai enjeu au niveau du transfert de technologie est bien plus fondamental. Il s'agit en fait de savoir comment les pays en voie de développement arriveront à participer en faisant appel à la fine pointe de la technologie et à contribuer à la mise au point de nouvelles technologies. Ce que ces pays recherchent, c'est l'aide fondamentale, que John a mentionnée tout à l'heure, c'est-à-dire, une amélioration des moyens déjà en place, notamment, l'éducation, la formation ainsi que d'autres aspects de base.

Voilà donc l'enjeu. Dans le cadre de la CNUED, on a établi des coûts admissibles au niveau des mécanismes d'aide multilatéraux. Comme dans le cas du Protocole de Montréal, il s'agit d'établir les coûts admissibles en fonction du respect d'une obligation quelconque et de la protection du droit à la propriété et de la propriété intellectuelle.

Mr. Côté: Mr. Bell, I'm very pleased to hear what you have to say. You have described the conference's main goals and brought us up to date on Canada's role.

Having myself worked in the field of international development, I have had the advantage of getting to know countries in the South and I quite understand the concerns you have mentioned.

There is however one point I would like to make. We must admit that traditionally, we have been tempted to play a role in the South by sending aid and working to help the local community, but we have always done so with more personal objectives in mind. Now, we are seeing that the richer countries of the North are experiencing environmental problems, to name but one, which is perhaps what makes us more aware of the need to take action. It is my hope that the objectives of a global charter, or an Earth Charter, will not be used by wealthier countries to conceal the objectives of their own agenda. We must all be very forthright about this.

Mr. Bell, I would like assurances from the agency represented here, be it CIDA, International Trade, Environment Canada or External Affairs, that the objectives set forth would be backed up by generous help, and that we

grands objectifs qui seront déposés cachent bien des moyens généreux, et que nous saurons faire des déboursés en argent et fournir des ressources techniques ou humaines afin que ces pays plus démunis, en particulier du Sud, puissent suivre le mouvement mondial. C'est au niveau des moyens, et on le sait aujourd'hui plus que jamais, que ces pays risquent de ne pas pouvoir suivre le rythme énoncé ou annoncé à travers une vision du Nord. Ce sera donc un défi énorme, et je ne me le cacherais pas. Vous, plus que tout autre, êtes bien conscient de cela. J'ai bien remarqué certains passages.

La question que je vous pose, je la pose aussi à tous les organismes représentés autour de cette table. Au-delà des objectifs qu'on va poursuivre, des préoccupations du Canada que vous avez mentionnées ou de celles de la conférence internationale qui se tient ici, est-ce que nous, Canadiens, sommes déjà conscients de certaine attentes pour la préservation et le développement de l'environnement qu'entretiennent ces pays du Sud? Si oui, avez-vous déjà ciblé certains de ces objectifs ou même des activités qu'ils vont nous demander de soutenir? Je répète ma question. Est-ce que ces organismes sont déjà au courant? Si oui, est-ce qu'on peut déjà assumer, avant la conférence, les responsabilités sous-jacentes à ces attentes, à ces demandes concrètes, à ces activités que vous nous demandez de soutenir? Ensuite, est-ce que notre population sera derrière vous et derrière nous après la conférence et le sommet mondial?

• 1215

Je m'excuse d'avoir pris autant de temps, monsieur Bell, mais je voulais tout simplement évoquer une politique globale.

M. Bell: Merci beaucoup, monsieur Côté. Votre question est à la base de tout ce que nous faisons. Je laisserai mon collègue George Greene y répondre, mais j'aimerais d'abord faire quelques observations.

Voici ce qui est différent maintenant. Quand M. Tolba était à Montréal récemment, on a parlé du Protocole de Montréal. Ce n'est plus une question d'aide. Nous avons des responsabilités et des obligations mutuelles. Que ce soit en Inde ou en Colombie-Britannique, les émanations causent les mêmes dégats futurs partout sur notre planète. Donc, c'est une espèce de partenariat. C'est ce concept-là qui pose un petit problème. Où est-ce qu'on a un partenariat? C'est sûr pour l'ozone, pour le concept de changement de climat et la biodiversité, mais nos amis du Sud veulent aussi avoir ce partenariat pour la désertification et pour la question de l'eau fraîche. Moi, je suis de cet avis-là.

Deuxièmement, il est vrai que c'est le commencement d'un processus, mais si on ne prend pas sérieusement l'engagement de poursuivre le processus par des actes concrets, par des changements à nos politiques de développement, on ne va pas réussir

Je ne parlerai pas au nom de mon collègue, M. Greene, mais l'objectif principal de l'ACDI a changé en reconnaissance de cela depuis quelques mois.

Mr. Greene: Mr. Chairman, please excuse me if I speak in English. It is true that developing countries are developing a strong agenda of their own. It is not just a global agenda; it is also an agenda that focuses on their local priorities to

[Translation]

will be able to provide financial support and the technical and human resources the poorer countries need, especially in the South, if they are to follow the new global lead. More than ever before, we know that developing countries need to have the means to keep up with the pace of the North's vision. I do not deny that it will be a great challenge. You of course must realize this, as I see you have in several passages in your brief.

My question is for all the agencies represented here at this table. Above and beyond the goals that have been set, and beyond the concerns you mentioned that Canada had or those voiced at the international conference being held here, I would like to know whether Canadians are aware of the expectations some countries in the South have regarding environmental protection and development. If so, have you targeted any of the goals or even activities for which these countries will be requesting our support? Let me repeat my question. Are these agencies aware of this, and if so, can we meet our responsibility by responding to the requests before the conference is held? Furthermore, will Canada be behind you and behind us once the conference and the world summit are over?

I apologize for taking so much time, Mr. Bell, but I just wanted to describe an overall policy.

Mr. Bell: Thank you very much, Mr. Côté. Your question goes to the very heart of what we do. I would like to make a few points before letting my colleague, George Greene, answer.

This is what is different now. When Mr. Tolba was in Montreal recently, the Montreal Protocole was discussed. It is no longer a matter of aid. We have responsibilities and mutual obligations. Be it in India or British Columbia, emissions are polluting this planet. Therefore, what we need is a partnership. But this concept is slightly problematic. On what issues do we have a partnership? We do with respect to the ozone layer, climatic change and biodiversity, but our friends in the South want the same sort of partnership with respect to desertification and water supply. I agree with them.

Secondly, it is true that this is the beginning of a process, but if we do not commit ourselves to following up on the process with tangible measures and by adjusting our development policies, we will not succeed.

I do not speak for my colleague, Mr. Greene, but CIDA's main goal has been changed in recent months to take this into account.

M. Greene: Monsieur le président, excusez-moi de parler en anglais. Les pays en voie de développement, il est vrai, sont en train de formuler leurs propres objectifs, non seulement au niveau mondial, mais aussi au niveau de leurs

address the environment. There is a growing recognition in many countries that environmental degradation is undercutting future potential for development, and of course in the process it is hurting a lot of people today.

For example, we are hearing from developing countries that they would like specific funding mechanisms or commitments from the north to address issues like sewage treatment, water supply, soil erosion control and reforestation. These are not new issues; they have been on the table for a long time. There have even been UN action plans on many of these. The trouble has been that the dollars and the commitment haven't followed the writing of the action plans. So it is very clear that countries in the south are expecting, in addition to signing up on the global agreements, that there will be major progress on these issues.

From a Canadian ODA perspective, I think we are trying to come to grips with this. CIDA, as Mr. Bell mentioned, is in fact taking on new directions. I would characterize those in two or three ways. One is to better understand what is meant by sustainable development. What are our objectives? The objectives have to do with ensuring the ecological basis for development, ensuring that we work with developing countries to establish sound economic policies, that we take into account the social and cultural considerations that underly development. That is the broad context.

We then move to the level of some of the particular issues that the south is pushing for—water supply and addressing deforestation. In fact, we are looking at the whole set of priorities coming forward and asking how we can adjust the aid program. I don't think that is a major adjustment, I think it is doing better what we are already doing, because we are already in the water sector and we are already working in forestry.

We have done our own analysis of the dollars that we think are being spent on issues related to UNCED, and we came up with a figure in the order of \$800 million over five years, so it is about 12%. We are being very picky. We are selecting those things that genuinely meet the objectives that UNCED has set out. That doesn't mean everything we do in forestry, because we spent more than that in forestry over that period.

So we are trying to adjust our priorities, and I think we are going to have to take note. It is going to be improving the way we deliver aid, but I don't think it is going to be changing it drastically. It is going to be saying that we and developing countries agree that money has to go into things like sewage control if in fact the health of the population and water supplies are going to be protected.

• 1220

The Chairman: We still have still two members—actually, one member—Mr. O'Kurley, who has indicated a question, and Mr. Crawford. Then Mr. Wenman, who has been a distinguished member of this committee but is not currently a member, has also indicated a willingness to ask a question or two. We can try to accommodate all three in about ten minutes. Mr. Crawford.

[Traduction]

propres besoins en matière de protection environnementale. Dans de nobreux pays, on commence à se rendre compte que la dégradation de l'environnement met en cause les possibilités de développement et fait souffrir beaucoup de gens.

Par exemple, certains pays en voie de développement nous disent que ce qu'ils recherchent, c'est que les pays du Nord s'engagent à financer des projets spécifiques en matière d'épuration des eaux usées, d'approvisionnement en eau, de lutte contre l'érosion du sol et de reboisement. Ce ne sont pas des problèmes nouveaux, au contraire. L'ONU a établi des plans d'action pour lutter contre ces problèmes. Malheureusement, ni l'argent ni la volonté nécessaire n'ont suivi pour assurer la mise en oeuvre de ces plans. Il est donc évident que les pays du Sud s'attendent à ce que ces problèmes soient résolus dès lors qu'ils signent une entente mondiale.

Au Canada, nous essayons de résoudre ces difficultés au niveau l'APD. Comme M. Bell l'a dit tout à l'heure, l'ACDI est en train de réorienter certaines de ses politiques. Je vois la chose de plusieurs manières. D'abord, il s'agit de mieux comprendre le concept de développement durable. Quels sont nos objectifs? Il faut assurer un développement sain et écologique et formuler de bonnes politiques économiques de concert avec les pays en voie de développement. Nous devons également tenir compte des aspects sociaux et culturels du développement. C'est le contexte général.

Nous devons ensuite nous pencher sur les questions qui, pour le Sud, sont d'un intérêt tout particulier—l'approvisionnement en eau et la déforestation. En fait, nous examinons tous ces problèmes et nous cherchons à formuler notre programme d'aide en conséquence. Il ne s'agit pas, à mon avis, de grands changements, mais plutôt d'améliorer les programmes déjà en place, car il en existe déjà dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de la sylviculture.

Nous avons calculé les fonds qui, nous croyons, sont consacrés aux projets reliés à la CNUED. Ces fonds sont de l'ordre de 800 millions de dollars pour cinq ans, donc 12 p. 100. Nous faisons très attention de ne choisir que les projets qui répondent aux objectifs de la CNUED, ce qui ne comprend pas toutes nos activités dans le domaine de la sylviculture, car nous avons dépensé plus que cette somme dans ce domaine pour la même période.

Nous essayons donc d'établir nos priorités en conséquence, ce qui aura comme effet d'améliorer l'aide que nous fournissons, sans pour autant y apporter des changements majeurs. Le message sera donc que nous sommes d'accord avec les pays en voie de développement pour dire que pour protéger la santé des populations concernées et pour leur assurer un approvisionnement en eau, il faut financer des projets tels que l'épuration des eaux usées.

Le président: J'ai encore deux noms sur ma liste, ceux de M. O'Kurley, qui souhaite poser une question, et de M. Crawford. Il y a en outre M. Wenman, ex-membre éminent de notre comité, qui souhaiterait également poser une question ou deux. Nous allons donc essayer de conclure en une dizaine de minutes. Monsieur Crawford.

Mr. Crawford: During the overview, I understood you to say that you had little involvement with the provinces and municipalities. I wonder if you would expand on that, because this worries me. We are talking global, yet here in our own backyard we are missing some points.

Mr. Bell: I shouldn't say we have had little. We see this as an area for greater collaboration between federal and provincial entities in the whole question of the implementation of sustainable development. I know Minister de Cotret and Minister Charest have, in their meetings with the CCME, the Canadian Council of Ministers of the Environment, brought to their attention the importance of this conference. I know as well that some provincial premiers have become personally interested in the challenges from a provincial point of view.

I guess, Mr. Crawford, what I really was referring to was the fact that on our actual delegation at the third preparatory committee we did not have a provincial representation. I think we will at our next preparatory committee. We invited them and they were unable to come at the last moment.

Mr. O'Kurley (Elk Island): I would like to thank the witnesses for appearing before the committee and sharing some very important insights on this issue and on the conference.

There has been discussion in your presentation about what I would like to ask about. I would just like a clarification. Generally speaking, we know that Canada as a nation contributes less than 2% of the total world emissions to CO_2 equivalent greenhouse gases. However, on a per capita basis our record is a little more, let's say, in need of improvement.

We know that the whole greenhouse gas question is a global problem. We also know that without the willing participation of developing countries that, on an absolute measure basis, contribute more to the overall world measure of greenhouse gases, if we assume that the desired participation of developing countries is voluntary, then what is the primary factor that would encourage these countries to come in as part of the solution?

I am asking this because we have heard in our committee deliberations for months and even years that there is an assumption that if Canada made the necessary sacrifices and did the necessary things and showed leadership in this area, and reduced our per capita emissions and our overall contributions from perhaps 1.75% to 1.5% or 1.25%, this would be a key motivating force in getting the polluting countries to change their behaviour. Is that assumption correct? Would that be a key motivating force? Would Canada's leadership in reducing the overall contributions to world emissions be likely to change their behaviour? Or would there be some other factors, like some you mentioned: contributions to technological change and the partnerships in technological development?

[Translation]

M. Crawford: Je crois avoir compris, d'après votre exposé, que les provinces et les municipalités ont peu participé à tout cela. Pourriez-vous me donner des précisions, car cela m'inquiète. Nous parlons en effet de négociations mondiales alors que nous ne semblons même pas être capables de négocier dans notre propre cour.

M. Bell: Je n'aurais pas dû vous donner cette impression. Pour nous, le développement durable est un domaine dans lequel il conviendrait de renforcer la collaboration des entités fédérales et provinciales. Je sais que les ministres de Cotret et Charest ont souligné l'importance de cette conférence lorsqu'ils ont rencontré leurs homologues, lors de réunions du CCME, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement. Je sais également que certains premiers ministres des provinces s'intéressent personnellement au problème, d'un point de vue provincial.

Ce que je voulais plutôt dire, monsieur Crawford, c'est qu'il n'y avait pas de représentants des provinces dans notre délégation au troisième comité préparatoire. Je crois, par contre, qu'il y en aura pour le prochain comité préparatoire. Les provinces avaient été invitées à envoyer des représentants au troisième, mais cela n'a pas été possible, à la dernière minute.

M. O'Kurley (Elk Island): Je remercie les témoins d'être venus nous donner des informations très importantes sur cette conférence.

Je voudrais commencer par vous demander des éclaircissements sur un sujet que vous avez abordé dans votre exposé. Il est généralement convenu que le Canada est responsable de moins de 2 p. 100 des émissions mondiales de CO_2 qui contribuent à l'effet de serre. En revanche, pour ce qui est des émissions par habitant, il semble que nous puissions faire beaucoup mieux.

Nous savons que l'effet de serre est un problème mondial. Nous savons également que la résolution de ce problème exigera la participation des pays en développement qui contribuent le plus, en chiffres absolus, au rejet des gaz produisant l'effet de serre. Étant donné que nous ne pouvons tabler que sur une participation volontaire des pays en développement, quelle serait la principale chose à faire pour les y encourager?

Je vous pose cette question parce que nous entendons dire au sein de ce comité, depuis des mois, voire des années, que l'un des facteurs les plus susceptibles d'inciter les pays polluants à modifier leur comportement serait que le Canada fasse les sacrifices nécessaires et fasse preuve de leadership en réduisant ses émissions par habitant, ainsi que ses émissions globales, pour les faire passer de 1,75 p. 100 à 1,5 p. 100 ou 1,25 p. 100. Cet argument est-il valable? Croyezvous que l'initiative que pourrait prendre le Canada à ce chapitre inciterait les autres pays à faire de même? Ne croyez-vous pas qu'il y a aussi d'autres facteurs à prendre en considération, par exemple, comme vous l'avez mentionné, la contribution au changement technologique et le partenariat au développement?

Second, assuming there isn't an easy way of encouraging voluntary participation in the global solution, has there been any consideration for enforced participation, perhaps through trade sanctions and other types of measures that would more forcibly encourage the polluting nations to become part of the solution?

• 1225

Mr. Bell: With regard to what will encourage LDCs to developing countries to participate on a voluntary basis, I think there are basically two sides.

One, they talk about an expression that's become very prevalent in the last few weeks, something called environmental space. India, at a meeting I was at last week, talked about their need for environmental space. I asked what they meant. They said it means that the developing countries have 25% of the population but put 75% of greenhouse gas emissions into the atmosphere and there's only so much room up there if we are going to meet our objectives; so if they don't have some space to grow and develop, they're going to be paying a penalty for something that somebody else did. So that's a point.

They are saying that they want to see some serious commitment on the part of developed countries in reducing their emissions, and then they don't think they have necessarily to follow the same industrial development path that others did, but if they want to change, there are incremental costs in doing this. Changing the 200 or 600 coalfired thermal plants in China, to go from one system to a more efficient, less polluting system, is going to cost some money and some technology, and that's a commitment they want to have. They want it two ways: we reduce and we help them do things differently.

With regard to Canada, it's true that our 2% is that, 2%. On the other hand, I don't think we can say, well, we're not going to do anything because it's only 2% and we're not going to help.

Where Canada has played a very important role in this is that we have a lot of credibility with developing countries and developed countries. They come and they say, look, what's your view on this, how can we proceed and so on, and we're not going to talk about this with other countries because they are too far in this direction or that direction. So we have this ability.

I'd better stop there. I know Vic has things to say, and George as well.

The Chairman: Just very briefly. We are rapidly running out of time.

Mr. Buxton: Very briefly, I think the answer to the question of how we think we're going to get developing countries to join us is the carrot-and-stick approach. If we look to the Montreal Protocol, the carrot is financial and technical assistance if you participate and help us to address the world issues. The stick is tha tif you don't, you're not part of the family and therefore possibly subject to trade restrictions or trade measures going down the road.

[Traduction]

Deuxièmement, si l'on considère qu'il ne sera pas facile d'encourager la participation volontaire des pays, pour trouver une solution mondiale, a-t-on envisagé une participation obligatoire, éventuellement, par le truchement de sanctions ou d'autres mesures qui pourraient inciter fortement les nations polluantes à réagir?

M. Bell: Il y a deux thèses en ce qui concerne les mécanismes d'incitation des pays en développement à participer volontairement au processus.

La première correspond à une expression que l'on utilise souvent depuis quelques semaines, l'espace environnemental. Lors d'une conférence à laquelle je participais, la semaine dernière, le délégué indien a dit que son pays avait besoin d'un espace environnemental, et je lui ai demandé ce qu'il voulait dire par là. Il m'a répondu que les pays en développement ont 25 p. 100 de la population mondiale mais sont à l'origine de 75 p. 100 des émissions atmosphériques produisant l'effet de serre. Comme il y a une limite aux gaz que l'on peut rejeter, les pays en développement réclament que les pays développés leur laissent la place dont ils ont besoin pour se développer. Sinon, les pays en développement seront pénalisés pour ce qu'ont fait les autres.

Ils réclament un engagement ferme des pays développés à réduire leurs émissions, et ils disent ensuite qu'ils auront des coûts supplémentaires à assumer s'ils ne peuvent pas suivre les mêmes méthodes de développement industriel. Par exemple, en Chine, remplacer de 200 à 600 centrales thermiques au charbon par un système plus efficient et moins polluant exige de l'argent et une technologie dont le pays ne dispose pas. Donc, les pays en développement veulent un double engagement de notre part: que nous réduisions nos émissions et que nous les aidions à ne pas faire comme nous.

En ce qui concerne le Canada, le chiffre de 2 p. 100 est exact. Cela dit, nous ne pouvons pas affirmer que nous n'avons rien à faire dans ce domaine puisque nous ne sommes responsables que de 2 p. 100.

Le Canada a un rôle très important à jouer à ce chapitre car il jouit d'une excellente crédibilité auprès des pays en développement et des pays développés. On nous demande sans cesse quelle est notre position sur telle ou telle question, comment nous allons agir dans tel ou tel domaine, et on nous dit que l'on ne va pas discuter avec tel ou tel autre pays parce qu'il est trop fermement engagé dans un sens ou dans un autre. Nous pouvons donc jouer un rôle de médiateur.

Je ferais mieux d'en rester là, je sais que Vic et George souhaitent intervenir.

Le président: Très brièvement car le temps passe très vite.

M. Buxton: Très brièvement, si nous voulons que les pays en développement se joignent à nous, nous allons devoir manier à la fois la carotte et le bâton. Prenons le Protocole de Montréal, qui offre une carotte sous forme d'aide financière et technique aux pays qui sont prêts à participer avec nous. Le bâton consiste à dire que ceux qui refuseront de se joindre au mouvement risquent de faire l'objet de restrictions commerciales à terme.

That works for most of the countries. It doesn't work, however, for India or for China because those folks are markets onto themselves. Together, they comprise over 40% of the world's population. You have to find another way to do business with them and I would submit the big, broad carrot for India and China is commitments to capacity building, and that if in fact they stay outside of the family of concerned nations on key environmental issues, then they're not going to see support in other areas in which they really are anxious to get support.

Mr. Wenman (Fraser Valley West): The last time you were here, Marlene Catterall and I raised the question of urbanization, the growth of world cities and the need for sustainable cities, that that should be included in your work. So I want to thank you very much for chapter 27, as brief as it is.

I also would like to bring words of accommodation and greetings from Arcot Ramachandram, the Under-Secretary General, for the work you have done in raising this issue, both in August and your assistance in bringing towards the resolutions 44 and 228. I am particularly glad to see in your speech your suggestion of the targeting of initiatives relative to sustainable cities. So I thank you for bringing that initiative forward, which goes along with CIDA's representation that said there is a change towards the human concerns, human settlements being one of them.

However, as I read and as I hear this morning, I see two things in there. One says it remains to be seen that it is adequately implemented. In other words, there is a question mark: is it too late?

Secondly, you said recommendations will be forthcoming from the Montreal and Toronto conventions. It is as if you hope, as opposed to—

Mr. Bell: That was before the Montreal and Toronto meetings.

Mr. Wenman: No, just today you said recommendations will be coming forward from that and that we will see them somewhere in the next chapter, I would expect. I look forward to those, but I want to know what structures there are that put the constituencies together to make this thing happen. What's bringing the universities, the provinces, the municipalities, the business groups and the parliamentarians together to cause this to occur, to have the input that this will occur? My first question is, what is the structure?

• 1230

I understand that last week in the United Nations, Maurice Strong urged that delegations to Brazil include parliamentarians. In response to Mr. Strong's comment, my second question is, will the Canadian delegation include parliamentarians, and how many?

The third question concerns Globe 92, which you didn't mention. Globe 92 brings business, academics and so forth together. I recognize that it is at the beginning of the preparatory committee, but at least on the issue of human settlements and urbanization, that will come later in the preparatory committee.

[Translation]

Dans la plupart des cas, ce message est efficace. Par contre, il ne l'est pas pour des pays comme l'Inde ou la Chine, qui constituent chacun de très vastes marchés. Ensemble, ces deux pays regroupent plus de 40 p. 100 de la population mondiale. Il faut donc trouver d'autres solutions pour les faire agir, et je crois que la carotte la plus efficace, dans leur cas, serait de prendre l'engagement de les aider à développer leurs capacités, et le bâton, de leur dire qu'ils ne recevront pas d'aide dans d'autres domaines si l'on refuse de se joindre au concert des nations sur les grandes questions environnementales.

M. Wenman (Fraser Valley-Ouest): La dernière fois que vous êtes venus devant notre comité, Marlene Catterall et moi-même avions invoqué le problème de l'urbanisation, en disant que l'un des objectifs de votre travail devrait être d'arriver à avoir des villes capables de survivre. Je vous remercie donc sincèrement du chapitre 27, aussi bref soit-il.

Je voudrais également vous transmettre un message d'amitié d'Arcot Ramachandram, le sous-secrétaire général, qui vous remercie de ce que vous avez fait sur ce sujet, au mois d'août et lorsque vous avez proposé les résolutions 44 et 228. Je suis heureux de vous avoir entendu dire que certaines initiatives doivent viser les problèmes d'urbanisation. Je vous remercie donc d'avoir pris cette initiative, qui correspond à ce que fait l'ACDI en matière de problèmes humains, notamment d'établissements humains.

Cela dit, je voudrais revenir sur deux choses dont on a parlé ce matin. La première concerne les possibilités de mise en oeuvre concrète des résultats de la conférence, ce qui signifie que l'on peut se demander s'il n'est pas trop tard?

La deuxième concerne les recommandations qui seront issues, avez-vous dit, des conventions de Montréal et de Toronto. J'ai l'impression que...

M. Bell: J'ai dit cela avant les conférences de Montréal et de Toronto.

M. Wenman: Non, vous avez dit aujourd'hui qu'il y aura des recommandations découlant de ces conventions, et je suppose que nous les trouverons dans le chapitre suivant. J'aimerais cependant savoir quelles structures ont été mises en place pour veiller à ce que cela se produise. Quelles structures existe-t-il pour permettre aux universités, aux provinces, aux municipalités, aux entreprises et aux parlementaires d'y participer; c'est ma première question.

La semaine dernière, aux Nations Unies, Maurice Strong a invité les pays envoyant une délégation au Brésil à y inclure des parlementaires. Ma deuxième question est donc la suivante: Y aura-t-il des parlementaires dans la délégation canadienne, et combien?

Ma troisième question concerne Globe 92, dont vous n'avez pas parlé. Il s'agit d'un forum regroupant notamment des entreprises et des universitaires. Je sais que l'on est encore, à ce sujet, à l'étape du comité préparatoire, mais il est certain que le problème des établissements humains et de l'urbanisation devra être pris en compte plus tard au sein de ce comité.

Therefore, if you want some input to come through there, it's another Canadian vehicle where you have them gather together. Are you using the investment that the Government of Canada is making in Globe 92 to bring forth material, and will you consider bringing forth human settlements and sustainable city kinds of product out of there that you may be able to use at the last minute?

Then, would you consider a resolution along the line that would say that perhaps the Human Settlement Commission should assume the focus for sustainable urbanization and a sustainable cities program? In other words, it might be placed along with the rural development and the water mandate that they currently have. There's a specific idea for you.

The Chairman: I would just say that we are out of time. I appreciate your skill, Mr. Wenman, in ably presenting a number of issues, questions and representations. I would invite the witnesses to make brief answers today, and if they feel it might be quite to helpful to present us more in writing that we could certainly share, that would be good.

Mr. Bell: On constituencies, the different groups, some were encouraged through the environment funding NGOs and environment and development NGOs, indigenous groups, women's groups; but for a lot of them, like the universities, somebody got the idea and they got in touch. It's somewhat contagious. Everybody is starting to see what they can do in the implementation of sustainable development.

Yes, there will be parliamentarians on our delegation, I think, although I'm not the person to decide that. I should not be speaking out of school, but I would certainly hope so.

Globe 92: yes, we factor that in. It's a key thing and we know the meeting that's going to take place with parliamentarians, and hopefully it will have a main impact on our preparatory committee and we will be discussing it just days after.

Your point is noted on the Human Settlement Commission being a focal point on the outputs on human settlements. These institutional issues are tricky, and George perhaps knows more about that. As I say, the point is noted.

Mr. Greene: Only to say that coming out of Agenda 21 discussions, there have been a lot of proposals on what are the appropriate institutional mechanisms to address whatever it is: water, urban issues and the range. Those are now being looked at and analysed by the secretariat of UNCED. We will be reviewing them when they're available and trying to decide which ones we would be willing to support as a government.

M. Bell: J'aimerais simplement dire que ce document n'est malheureusement pas en français parce qu'on n'a pas eu le temps de faire le nécessaire. Il est là, disponible pour tout le monde, c'est tout ce qui était dans le troisième comité préparatoire mais je tiens à signaler... Bref!

I'll just say that the draft of the Canadian Earth Charter is on page 22.

The Chairman: Thank you. In thanking the witnesses, I want to make two suggestions. First of all, I've looked quickly at this material. It seems to me that it might be helpful to the work of this committee and for the wider audience that

[Traduction]

Globe 92 pourrait donc être un autre mécanisme canadien de participation. Essayez-vous de profiter des investissements que réalise le gouvernement du Canada dans Globe 92 pour stimuler la réflexion, et avez-vous l'intention de soulever les problèmes des établissements humains et de l'urbanisation dans ce contexte?

Êtes-vous également prêt à envisager une résolution disant, par exemple, que la Commission des établissements humains devrait assumer la responsabilité des problèmes d'urbanisation durable? Autrement dit, cette question pourrait lui être confiée, parallèlement à celles du développement rural et de l'eau. Voilà une idée concrète que je vous soumets.

Le président: Je regrette mais la séance est terminée. Je reconnais que vous avez beaucoup de talent, monsieur Wenman, lorsqu'il s'agit de poser plusieurs questions en une. J'invite les témoins à répondre fort brièvement, et s'ils souhaitent compléter leurs réponses par écrit, j'en serais très heureux.

M. Bell: En ce qui concerne les divers groupes, certains ont été encouragés, par exemple les ONG qui s'occupent d'environnement, les ONG qui s'occupent d'environnement et de développement, les groupes autochtones, les groupes de femmes, etc. D'autres, comme les universités, sont également entrés en jeu. Le phénomène fait boule de neige et tout le monde commence à se demander comment il peut participer au développement durable.

Je pense qu'il y aura des parlementaires au sein de la délégation canadienne, mais la décision ne m'appartient pas. Cela dit, je l'espère.

En ce qui concerne Globe 92, oui, nous en tenons compte. Nous savons qu'il y aura une réunion avec les parlementaires et nous espérons qu'elle aura un effet très positif sur notre comité préparatoire. Nous en discuterons quelques jours après.

Je prends note de votre idée selon laquelle la Commission des établissements humains pourrait être le point de rencontre de toutes les questions de cette nature. Vous savez que les problèmes d'institution sont délicats, et George le sait probablement mieux que moi. Cela dit, j'en prends note.

M. Greene: Je précise simplement que, suite aux discussions sur le Plan d'action pour le XXIe siècle, bon nombre de propositions ont été formulées sur les mécanismes institutionnels appropriés pour traiter de questions telles que l'eau, l'urbanisation, etc. Tout cela fait actuellement l'objet d'analyses par le secrétariat de la CNUED. Nous aurons l'occasion d'y revenir plus tard, et nous déciderons alors quels sont les mécanismes que le gouvernement est prêt à appuyer.

Mr. Bell: Unfortunately, this document does not exist in French, because we did not have time to get it translated. However, it is here, for everybody, and you will find everything that we had relating to the third preparatory committee, but I want to mention...

Je précise simplement que le projet de Charte canadienne de la Terre se trouve à la page 22.

Le président: Merci. Avant de remercier les témoins, je voudrais faire deux remarques. Premièrement, après avoir examiné rapidement cette documentation, j'ai le sentiment qu'elle pourrait être utile pour le comité et pour le public qui

reads the reports if we printed as an appendix items 1 to 6, as well as the Earth Charter that was referred to as appendices to today's testimony, including the graphs shown by David at the outset. That would be helpful, I think, just in terms of making all of the testimony this morning somewhat coherent to the reader.

• 1235

Secondly, in view of the fact that there will be a good deal of work done on the preparatory material on the drafts before the March meeting, I would suggest—though obviously we'll have to make the decision a little later—that it might be useful for this committee to have a meeting with you and others shortly before the next preparatory committee, Ambassador, when those documents are available, so that we can perhaps give some reaction to you.

I know this is always a crash course in getting ready for a preparatory committee meeting, but if it's possible some time in the middle part of February perhaps, when most of the texts are available, such a meeting might be quite useful, particularly if it follows a meeting some time between then and now when we have had a chance to meet with Maurice Strong directly. We were originally scheduled to meet with him next week, but his schedule prevents that from happening. We are still anticipating a meeting in the very near future with Mr. Strong.

I want to thank you very much. I'm sure all members of the committee have benefited both from the discussion here today and from the documents you've presented for our reflection. I think it is helpful for members of the committee to maintain an active interest and understanding of the process.

Members may note that we had scheduled a brief meeting on future business for right now, but in view of the fact that several of our members are caught in another meeting, we'll adjourn that to an early date.

Thank you again. The meeting stands adjourned.

[Translation]

lit nos procès-verbaux. Il vaudrait donc peut-être la peine de l'ajouter à notre procès-verbal, sous forme d'annexes 1 à 6, et on pourrait faire la même chose avec la Charte de la Terre et avec les graphiques que nous a présentés David au début. De cette manière, les lecteurs auront à leur disposition toute la documentation correspondante au témoignage d'aujourd'hui.

Deuxièmement, comme il y aura beaucoup de travail préparatoire sur les projets de documents, avant la réunion de mars, il serait peut-être utile que notre comité se réunisse avec vous et avec d'autres, peu avant la prochaine réunion du comité préparatoire, lorsque les documents seront disponibles. Nous n'avons pas à prendre la décision maintenant mais nous pourrons y réfléchir.

Je sais que l'on manque toujours de temps lorsqu'on prépare des réunions de cette nature mais, s'il était possible de vous inviter à une autre réunion vers le milieu du mois de février, lorsque la plupart des textes seront disponibles, cela pourrait être fort utile, surtout si nous avons l'occasion d'ici là d'organiser une réunion avec Maurice Strong. Nous avions prévu de le rencontrer la semaine prochaine mais il ne sera pas disponible. Nous espérons cependant pouvoir tenir une réunion avec lui.

Je vous remercie beaucoup de votre présence. Je suis sûr que tous les membres du comité ont beaucoup apprécié vos interventions, ainsi que les documents que vous leur avez fournis. Il est certain que cela est très utile pour ceux qui suivent de près ce processus.

Je rappelle aux membres du comité que nous avions prévu une brève réunion pour discuter de nos activités futures mais, comme plusieurs membres du comité sont retenus ailleurs, nous allons la reporter et nous allons lever la séance plus tôt.

Merci encore. La séance est levée.

APPENDIX "ENVO-11"

EARTH CHARTER

Whereas all individuals are entitled to develop to their fullest potential,

Whereas all individuals are entitled to live in an environment adequate for their health and well-being,

Whereas the achievement of sustainable development requires the cooperation of all people, acting individually or in organizations, and of all States, and

Whereas the achievement of these ends, for future as well as present generations, depends upon the Earth's ecosystem and resources.

- All States and people share a responsibility to conserve, protect and restore the Earth's ecosystem, including its air, land, water and biological diversity;
- 2. All States and people shall manage the Earth's ecosystem and resources for the benefit of future as well as present generations;
- All States and people shall strive for the elimination of poverty as an indispensable component of sustainable development;
- 4. All States and people shall respect the environment of other States and people, and the Earth's ecosystem;
- 5. All States and people shall protect and encourage cultural diversity, particularly traditional lifestyles with a special sustainable relationship to the Earth;
- 6. All States and people shall treat the global commons in a manner at least as favourable as their own environment;
- 7. All States and people shall adopt precautionary and preventive approaches, and take into account the value of the environment, when planning activities that may affect the Earth;
- 8. All States and people shall ensure full public participation in the decision-making processes concerning the environment and development through the promotion of education and information on the Earth and its ecosystem;
- 9. All States and people shall enjoy full development and equity consistent with the sustainable use of the Earth's resources;
- 10. All States and people shall pursue and encourage the achievement of the objectives of this Earth Charter, in co-operation and in accordance with their respective responsabilities and capabilities.

EXPLANATORY NOTE ON A DRAFT EARTH CHARTER

Background

The proposed text for an Earth Charter is based on a review of the principles included in the UNCED Secretariat check-list of "principles on general rights and obligations" as well as on the compendium of textual suggestions presented by delegations at PrepCom III.

Parameters

The following parameters were used in preparing this draft:

- The text must be brief, simple and clear. Legal language should be avoided.
- The Charter should not be a legally binding instrument but it could contribute over time to the development of new principles of international law. In other words, the text should constitute "soft law".
- The text reflects a positive approach; "negatives" have been systematically avoided. For example, in paragraph 7, reference is made to "the value of the environment" rather than to "environmental costs".
- The word "shall" is used not in order to signify binding obligations but in order to manifest strong commitments.
- The text is broad enough to include all issues of concern to the conservation and protection of the Earth and its ecosystem, to development and to the principles of sustainable development.
- The word "ecosystem" is used throughout the document in the singular in order to fully reflect the comprehensive interrelationship of the global environment and all its component ecosystems.

Title

The phrase "Earth Charter" is used because it is concise. The word "Earth" is kept because it is considered to best integrate both concepts of environment and development.

Preamble

The first paragraph establishes as a starting point the entitlement of all individuals to full development; the second paragraph, taken from Resolution 1991/44 of the UN Commission on Human Rights and UNGA Resolution 45/94, clearly indicates the

right to live in an adequate environment; since humankind is an integral part of the "web of life", the last two paragraphs state that the first two objectives may only be attained through a global partnership in respect of the Earth 's global ecosystem.

Body of the Charter

Paragraph 1 is inspired by the second part of Principle 1 of the Stockholm Declaration, which states that everyone has a solemn responsibility to protect and improve the environment. However, in accordance with paragraph 10, it is recognized that this common responsibility may be differentiated. The conservation of biological diversity includes the conservation of the diversity of ecosystems.

<u>Paragraph 2</u> is a reflection of the principle of sustainable development with, as in the preamble, an emphasis on future generations.

Paragraph 3 recognizes the necessity to eliminate poverty in order to achieve sustainable development. It is inspired by a number of UNGA resolutions as well as recent documents such as the 1991 Beijing Ministerial Declaration on Environment and Development.

Paragraph 4 deals in positive language with the avoidance of harm to the environment, and includes the second element of Principle 21 of the Stockholm Declaration which is about the responsibility of States to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond national jurisdictions.

Paragraph 5 recognizes the necessity for States and people to develop an increased respect for the culture and traditions of other States and people, particularly in respect of indigenous or other traditional sustainable lifestyles. The expression "cultural diversity", as used here, includes social, economic and political elements as seen in article 1 of the 1986 UNGA 41/128 Declaration on the Right to Development. The need to take positive measures in this regard, and to incorporate relevant traditional knowledge and experience in achieving sustainable development is recognized in the report of the World Commission on Environment and Development ("Brundtland Report").

<u>Paragraph 6</u> is a new principle and states that the "global commons", i.e. the areas beyond national jurisdiction, such as the high seas, should be treated in at least as good terms as one's own environment.

Paragraph 7 relates to necessary approaches to decision-making in the field of the environment; two of the most important elements in that regard are mentioned: the principle of precautionary/preventive action, which includes the necessity to carry out impact assessments as appropriate, and the consideration of the value (not only economic) of the environment.

Paragraph 8 recognizes the need for full public participation in environment and development decision-making. It is emphasized that this can only be achieved if appropriate education and information are available, as foreseen in Principle 19 of the Stockholm Declaration.

Paragraph 9 combines the principle that all are entitled to an inalienable right to economic, social, cultural and political development together with the principle of sustainable development. It is partly inpired by the 1986 UNGA 41/128 resolution on the Right to Development.

Paragraph 10 states that the implementation of the Charter must take into account the equitable sharing of responsibilities, including between States. The language used in this respect is drawn from article 2.2 of the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer as well as from paragraph 5 of the Ministerial Declaration of the Second World Climate Change Conference. The necessity to co-operate is more fully developed in the preamble. Such cooperation could include financial and technology transfers.

APPENDIX "ENVO-12"

THE EARTH SUMMIT - Brazil 92

The United Nations Conference on Environment and Development

Environment Canada
External Affairs and International Trade
Canadian International Development Agency

UNCED - KEY FACTS

- Summit Rio June 1–12, 1992
- 100 leaders expected
- 30,000 plus participants
- Overall theme environment & development
- Only 7 months away
- Final PrepCom N.Y. March 92

UNCED OUTPUT			
ISSUES	EARTH CHARTER	AGENDA 21	CONVENTIONS
POLICY			
FINANCIAL			
TECHNOLOGY TRANSFER			
INSTITUTIONS			

CONSTITUENCIES

- Provinces/Municipalities
- Business/Industry
- Indigenous People
- Development/Environment groups
- Youth
- Women
- Labour
- Universities

CANADIAN INTERESTS AT STAKE

- Forests
- Fisheries
- Oceans
- Climate/Energy
- Wastes

FUNDING

Central Issue to Rio Outcome:

* NEW AND ADDITIONAL FUNDING

North v. South Environment v. Development Global v. Local

- * TIMING OF COMMITMENTS
- * CANADIAN POSITIONS

ROADS TO RIO

- OECD Environment and Development Ministerial December 2–3, Paris
- GEF Participants Meeting December 4–6, Geneva
- International Conference on Water and the Environment January 26–31, Dublin
- Fourth UNCED Prepcom March 2 – April 3, New York
- International Youth Conference March 22–29, Costa Rica
- G77 Environment Ministerial
- High Level Fundind Meeting April, Tokyo
- Sustainable Cities Conference
 May 24–26, Curitiba, Brazil
- UNCED and Global Forum June 1–12, Rio de Janeiro
- ECO "92 Trade Fair June 6-11, Sao Paulo

APPENDICE «ENVO-11»

CHARTE DE LA TERRE

Considérant que chacun a le droit de développer la totalité de son potentiel,

Considérant que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être,

Considérant que la réalisation du développement durable exige la coopération de tous les individus, agissant en tant que tels ou au sein d'organisations, ainsi que de tous les États,

Considérant que la réalisation de ces buts, pour les générations futures comme pour les générations actuelles, dépend de l'écosystème et des ressources de la Terre,

- 1. Tous les États et tous les individus partagent la responsabilité de conserver, de protéger et de reconstituer l'écosystème de la Terre, y compris son air, ses terres, son eau et sa diversité biologique;
- 2. Tous les États et tous les individus doivent gérer l'écosystème et les ressources de la Terre dans l'intérêt des générations futures ainsi que des générations actuelles;
- 3. Tous les États et tous les individus doivent lutter pour l'élimination de la pauvreté, mesure indispensable pour parvenir au développement durable;
- 4. Tous les États et tous les individus doivent respecter l'environnement des autres États et des autres peuples, ainsi que l'écosystème de la Terre;
- 5. Tous les États et tous les individus doivent protéger et encourager la diversité culturelle, en particulier les modes de vie traditionnels ayant un lien spécial durable avec la Terre;
- 6. Tous les États et tous les individus doivent traiter les régions communes de la Terre d'une manière au moins aussi favorable que leur propre environnement;
- 7. Tous les États et tous les individus doivent adopter des mesures de précaution et de prévention et tenir compte de la valeur de l'environnement lors de la planification d'activités susceptibles de porter atteinte à la Terre;
- 8. Tous les États et tous les individus doivent assurer l'entière participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement et de développement, par la promotion de l'éducation et de l'information touchant la Terre et son écosystème;

- 9. Tous les États et tous les individus doivent jouir d'un développement complet et d'une pleine égalité compatibles avec l'exploitation durable des ressources de la Terre;
- 10. Tous les états et tous les individus doivent encourager et poursuivre la réalisation des objectifs de la présente Charte de la Terre, en agissant en coopération et en conformité avec leurs responsabilités et capacités respectives.

25 octobre 1991

NOTE EXPLICATIVE SUR LE PROJET DE CHARTE DE LA TERRE

Contexte

Le texte proposé pour la Charte de la Terre se fonde sur un examen des principes figurant dans le document du Secrétariat de la CNUED intitulé "Liste annotée de principes realtifs aux obligations et aux droits généraux" ainsi que sur le document compilant les propositions de textes présentées par les délégations à la troisième session de la Commission préparatoire.

Paramètres

Les paramètres ci-après ont servi à l'élaborer:

- le texte doit être bref, simple et clair; il faut éviter les formulations juridiques;
- la Charte ne devrait pas constituer un instrument juridiquement contraignant, mais elle pourrait, avec le temps, contribuer à l'élaboration de nouveaux principes de droit international; autrement dit, elle devrait constituer du «droit déclaratif»;
- le texte reflète une approche positive; les formules «négatives» ont été systématiquement écartées. Ainsi, au paragraphe 7, il est fait mention de «la valeur de l'environnement» plutôt que des «coûts pour l'environnement»;
- chaque paragraphe commence par le mot "doivent" non pas afin de marquer des obligations contraignantes mais pour faire état d'engagements fermes;
- le texte est d'une portée suffisamment vaste pour inclure toutes les questions intéressant la conservation et la protection de la Terre et de son écosystème, ainsi que le développement et les principes du développement durable;
- le terme «écosystème» est utilisé au singulier tout au long du document, de manière à refléter pleinement la globalité des rapports entre l'environnement mondial et tous les écosystèmes qui le composent;

Titra

L'expression «Charte de la Terre» a été choisie pour sa concision. Le terme «Terre» a été conservé parce qu'il est estimé qu'il intègre le mieux les deux concepts d'environnement et de développement.

Préambule

Le premier paragraphe établit d'emblée le droit de tous les individus au développement complet, tandis que le second, qui s'inspire de la Résolution 1991/44 de la Commission des droits de l'homme de l'ONU et de la Résolution 45/94 de l'Assemblée générale, indique clairement leur droit de vivre dans un

environnement satisfaisant; par ailleurs, comme l'humanité fait partie intégrante du «tissu de la vie», les troisième et quatrième paragraphes établissent que les objectifs énoncés dans les deux premiers ne peuvent être atteints que par la voie d'un partenariat mondial au regard de l'écosystème global de la Terre.

Corps du texte

Le paragraphe 1 s'inspire de la deuxième partie du Principe 1 de la Déclaration de Stockholm, qui affirme que chacun a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures. Toutefois, il est reconnu plus loin, soit au paragraphe 10, que cette responsabilité commune peut être différenciée. La conservation de la diversité biologique comprend notamment la conservation de la diversité des écosystèmes.

Le <u>paragraphe 2</u> reprend le principe du développement durable, en mettant, comme dans le préambule, l'accent sur les générations futures.

Le paragraphe 3 reconnaît la nécessité d'éliminer la pauvreté en vue de parvenir au développement durable. Ce paragraphe s'inspire de diverses résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU ainsi que de certains documents récents, comme la Déclaration ministérielle de Beijing de 1991 sur l'environnement et le développement.

Le <u>paragraphe 4</u> traite en termes positifs du devoir d'éviter de nuire à l'environnement et reprend la deuxième partie du Principe 21 de la Déclaration de Stockholm, qui concerne le devoir des États de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.

Le paragraphe 5 reconnaît la nécessité pour les États et pour les individus de respecter davantage les cultures et les traditions des autres États et autres individus, en particulier les cultures autochtones et autres modes de vie traditionnels durables. L'expression «diversité culturelle», dans le sens qui lui est donné ici, englobe les éléments sociaux, économiques et politiques mentionnés à l'article premier de la Déclaration 41/128 sur le droit au développement, adoptée en 1986 par l'Assemblée générale des Nations Unies. La nécessité de prendre des mesures positives à cet égard et de tenir compte des connaissances et expériences traditionnelles pertinentes pour parvenir au développement durable est reconnue dans le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement («Rapport Brundtland»).

Le <u>paragraphe 6</u> est un principe nouveau qui énonce que les régions communes de la Terre - c'est-à-dire les zones situées au-delà de la juridiction nationale, comme la haute mer - doivent être traitées par chacun avec au moins autant de soin que son propre environnement.

Le <u>paragraphe 7</u> porte sur les approches qu'il faut obligatoirement observer lors de la prise de décisions touchant l'environnement; il mentionne deux des éléments les plus importants à cet égard, à savoir le principe de précaution/prévention, qui comprend la nécessité d'effectuer, le cas échéant, des études d'impact et la prise en considération de la valeur (non seulement sur le plan économique) de l'environnement.

Le <u>paragraphe 8</u> reconnaît la nécessité d'une pleine participation du public au processus décisionnel en ce qui concerne l'environnement et le développement. Il y est souligné qu'il faut, à ces fins, promouvoir une éducation et une information appropriées, comme le prévoit le Principe 19 de la Déclaration de Stockholm.

Le <u>paragraphe 9</u> conjugue le principe du droit inaliénable de chacun au développement économique, social, culturel et politique et le principe du développement durable. Il s'inspire en partie de la Résolution 41/128 sur le droit au développement adoptée en 1986 par l'Assemblée générale de l'ONU.

Le paragraphe 10 stipule que l'application de la Charte doit tenir compte du partage équitable des responsabilités, notamment entre Etats. Les termes utilisés à cet égard sont tirés de l'article 2.2 de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et du paragraphe 5 de la Déclaration ministérielle de la deuxième Conférence mondiale sur le climat. La nécessité de coopèrer est développée de façon plus complète dans le préambule. Une telle coopération pourrait comprendre notamment des transferts de fonds et de technologie.

APPENDICE "ENVO-12"

(TRADUCTION)

Le SOMMET DE LA TERRE - Brésil - 1992

Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED)

Environnement Canada

Affaires extérieures et Commerce international

Agence canadienne de développement international

DONNÉES ESSENTIELLES SUR LA CNUED

- Sommet qui se tiendra à Rio du 1^{er} au 12 juin 1992
- 100 chefs d'État devraient y participer
- Plus de 30 000 participants sont attendus
- Thème global : l'environnement et le développement
- Conférence tenue dans 7 mois seulement
- Dernière réunion du comité préparatoire : N.Y., en mars 1992

RÉSULTATS ATTENDUS DE LA CNUED

QUESTIONS	CHARTE DE LA TERRE	PLAN D'ACTION POUR LE XX ^E SIÈCLE	CONVENTIONS
POLITIQUES			
FINANCEMENT			
TRANSFERTS DE TECHNOLOGIE			
INSTITUTIONS			

GROUPES REPRÉSENTÉS

- Provinces / municipalités
- Milieux d'affaires / entreprises
- Populations autochtones
- Groupes s'intéressant au développement l'environnement
- Jeunes
- Femmes
- Syndicats
- Universités

ENJEUX POUR LE CANADA

- Forêts
- Pêches
- Océans
- Climat / énergie
- Déchets

FINANCEMENT

Question primordiale au sommet de Rio:

* NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT ET FONDS SUPPÉMENTAIRES

Nord vs Sud Environnement vs Developpement Situation mondiale vs Situation locale

- **★** CALENDRIER DES ENGAGEMENTS
- **★ POSITIONS CANADIENNES**

ÉVÉNEMENTS PRÉVUS D'ICI LE SOMMET DE RIO

- Conférence des ministres responsables de l'environnement et du développement au sein des pays de l'OCDE Paris, les 2 et 3 décembre
- Réunion des pays participant au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) Genève, du 4 au 6 décembre
- Conférence internationale sur l'eau et l'environnement Dublin, du 26 au 31 janvier
- Quatrième réunion du comité préparatoire de la CNUED New York, les 2 et 3 avril
- Conférence internationale sur la jeunesse Costa Rica, du 22 au 29 mars
- Réunion des ministres de l'environnement du G-7, Kuala Lumpur, en avril
- Réunion de haut niveau sur le financement Tokyo, en avril
- Conférence sur les villes et le développement durable Curitiba, Brésil, du 24 au 26 mai
- CNUED et Forum mondial Rio de Janeiro, du 1er au 12 juin
- Foire commerciale ÉCO 92 Sao Paulo, du 6 au 11 juin

The first of the state of the s







MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourier cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From External Affairs and International Trade Canada:

John P. Bell, Special Advisor to the of State for External Affairs

Alison Leclaire, United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) Task Force.

From Environment Canada:

Victor Buxton, Executive Director, National Secretariat for UNCED 92.

From Canadian International Development Agency:

George Greene, Director, Environment and Development Policy Division.

TÉMOINS

Du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur du Canada:

John P. Bell, conseiller spécial auprès du secrétaire d'État aux Affaires extérieures;

Alison Leclaire, Groupe de travail de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement (CNUED).

D'Environnement Canada:

Victor Buxton directeur exécutif, Secrétariat national pour la CNUED.

De l'Agence canadienne de développement international:

George Greene, directeur, Direction de la politique de l'environnement et du développement.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



